

イギリスのチャリティ制度改革（1）

（法制と税制の分析を中心に）

石 村 耕 治

はじめに

第一部 イギリスのチャリティ制度と改革の経緯

一 伝統的なチャリティ制度

1 従来の「チャリティ」の類型

2 従来からのチャリティ組織形態の選択

3 各種公益法人と枢密院の所在

4 主なチャリティ組織形態の制度的な特色

5 保証有限責任会社・CLGの概要

6 法人成りと保証有限責任会社・CLG

7 チャリティコミッションでの登録制度

二 チャリティ法の特質と立法手続の基本

1 社員、受託者・理事、取締役

2 チャリティ・トラスティー、根本規則、財産とは

3 チャリティの受託者・理事、取締役・役員の責任の範囲

4 登記、登録

5 イギリスの政府立法手続

三 チャリティ制度改革立法成立までの経緯

1 チャリティ政策の策定から法案化へ

2 政府のチャリティ制度改革の論点整理

3 チャリティ法案と議会による審議

4 成立した二〇〇六年チャリティ法の構成

第二部 二〇〇六年チャリティ法の個別分析

四 チャリティコミッションの使命

1 〇六年法によるチャリティコミッションの改革

2 コミッションの独立性と説明責任

五 「チャリティ」、「公益目的」類型の法定

1 公益目的類型の分析

2 公益増進基準策定の経緯

3 「公益増進一般ガイダンス」の公表

六 登録制度

1 登録制度の概要

2 小規模チャリティ

- 3 登録除外チャリテイ
 - 4 登録免除チャリテイ
 - 七 チャリテイコミッションとの紛争処理手続
 - 1 チャリテイ審判所の創設
 - 2 内部的手続
 - 3 独立苦情調査人
 - 4 議会オンブズマン
 - 5 チャリテイ審判所での審査
 - 6 高等裁判所への提訴
- (以上本号)

はじめに

イギリス・UKでは、民間非営利公益団体を総称で、「チャリティ・charity」と呼んでいる^①。イギリスのチャリティ制度のきわだった特徴の一つは、これらさまざまなチャリティに対し登録制を敷いていることである。つまり、非営利公益目的の活動をするさまざまな団体をチャリティとして認定・登録する「認定団体登録制度」を置いていることが特徴である。この登録制度を束ねているのが「チャリティコミッション・Charity Commission」である。チャリティコミッションは、チャリティの「公益性（public benefit）」を担保するため、一定の監督権や規制権限を付与された独立性を有する政府機関である。チャリティコミッションに申請し、登録が認められたチャリティは、一定の受忍義務を負うと同時に、税制面などでの支援措置が受けられる。

わが国では、二〇〇二年來、一〇〇年ぶりの公益法人制度の抜本的な改革がすめられ、新公益法人法は二〇〇六（平成一八）年五月二六日に成立、二〇〇八（平成二〇）年十二月一日から施行される^③。

わが国とほぼ時を同じくして、イギリス、とりわけイングランドやウェールズにおいて、一九九八年以降四〇〇年ぶりの抜本的なチャリティ制度改革がはじまった。制度改革をめざしたチャリティ法案（Charities Bill）は、議会（ウエストミンスター議会）での一連の審議を経て、二〇〇六年一月七日に議会を通過・成立し、翌八日に女王の裁可を得て、チャリティ法（Charities Act 2006）（以下「新チャリティ法」、「〇六年チャリティ法」または「〇六年法」という。）が公布された。二〇〇六年チャリティ法は段階的に施行され、新たな制度は動き出した^④。

イギリスの新チャリティ法の改正点は多岐にわたっている。とくに今回のチャリティ制度改革における目玉の一つは、

「チャリティ・charity」ないし「公益目的・charitable purposes」の「再定義」である。具体的には、チャリティの類型を、これまでの四つから一二まで拡大したことである。また、従来から塩漬けが当然視されてきた「基本財産 (endowment) のあり方」についても、その流動化の是非を含め、多角的に検討された。さらに、チャリティ審判所・Charity Tribunalを新設し、チャリティとチャリティコミッションとの間の紛争処理手続を簡素なものにし、迅速化したことも目新しい。また、〇六年法の下、新たに設けられた「公益法人・CIO (Charitable Incorporated Organisation)」類型の法人制度も、チャリティの新時代を切り開く「公器」となりうる可能性を秘めている。同時に、イギリスにおける従来からの民商法が一元化された法人法制の伝統を変える動きとしても目が離せない。

一方、今回のイギリスのチャリティ制度改革に関連して出てきた、「地域社会益会社・CIC (Community Interest Company)」という新たな認定・登録法人制度の導入も「会社法」のあり方、あるいは営利法人の社会貢献のあり方に新風を吹き込む動きとして注目される。^⑤ 地域社会益会社・CICという、これまでの公的資金 (寄附金や補助金など) で生かされる従来の「チャリティ・公益団体」とは一味違った、社会貢献を前面に打ち出した新たな認定による「営利と非営利のハイブリッド・混合類型の法人」の出現は、イギリスのチャリティ界に別の流れをつくる契機にもなるのではないかと。とりわけ、地域社会益会社・CICは、従来からある普通法人である株式有限責任会社・CLS (=Companies limited by shares) を母体にして、認定・登録を受けることも可能である。この場合には、それが非公開会社か公開会社かを問わない。また、一部エクイティファイナンス (株式発行による資金調達) も認められることになることから、民間非営利公益セクターでの活動原資の調達ルートは大きく広がることになる。これにより、民間非営利公益セクターにある団体は、これまでの篤志家からの寄附金や政府からの補助金漬けで「官製経済」の中で生かさ

れる常態から脱して、個人や法人投資家から資金を呼び込むことも可能になりコーポレートフィナンス・法人活動資金調達の面で「市場経済」にも参画する途が拓かれた。すなわち、企業家精神を発揮してチャリティ経営に参画・挑戦することを奨励する一方で、市民や企業が、議決権はないがある程度の見返りの期待できる優先株主として地域社会益に資する会社に投資して社会貢献できる途も拓かれた。

すでにふれたように、イギリスの民間非営利公益セクターの特徴は、「公益性」や「ガバナンス」を担保するために、官の機関が、このセクターに属する団体を束ねて監督・規制する構図にあることである。今回あらたに提案された地域社会益会社・CIC認定制度や公益法人・CIOについても、規制機関を置くことが決っている。

チャリティコミッションの例を見るまでもなく、イギリスでは、民間非営利公益セクターに対する政府規制は最小にして、できるだけ民間評価に委ねようといった志向性はいたって希薄である。この面では、アメリカ合衆国（以下「アメリカ」）などとは対照的である。わが国と似た政策を維持しているようにも見える。

本稿では、イギリス、とりわけイングランドおよびウェールズ、における伝統的なチャリティ法制度ならびに、今回の抜本的なチャリティ制度改革の経緯や改革された内容、さらには税制について、イギリス議会（ウエストミンスター議会）における立法過程の分析などを含めて点検する。

第一部 イギリスのチャリティ制度と改革の経緯

一 伝統的なチャリティ制度

イギリスにおいては、チャリティ登録制度を敷いている。チャリティ法の下での登録団体となるには、その団体は、二つの基準を充足する必要があるとされてきた。すなわち、一つは「①もっぱら公益目的 (charitable purpose) で活動すること」^⑥、そして、もう一つは、その団体は、②公益増進 (public benefit) ^⑦に資することである。

しかし、「チャリティ・charity」ないし「公益目的・charitable purposes」とは何かについては、これまで法的に具体的な定義 (definition) をしてこなかった。「公益目的」については、一六〇一年に公益ユース法 (Statute of Charitable Uses 1601) 前文規定に掲げられた類型 (定義・definition とはいうよりは classification) や、一八九一年のペムセル事件 (Pensel case) ^⑧判決で示された公益目的にあたる四つの類型を典拠に、四〇〇年あまりにわたり理論が展開されてきた。^⑨

今回の抜本的なチャリティ制度改革においては、まず、四〇〇年あまりにわたって積み重ねられてきたこれら四つの公益目的類型を参考にしつつ、「チャリティ」あるいは「公益目的」、さらには、「公益増進」とは何かといった視点から、その現代的な意味を精査する作業からはじめられた。

1 従来の「チャリティ」の類型

イギリスにおいては、もっぱら「公益目的・charitable purpose」で活動する「チャリティ・charity」で、公益増進 (public benefit) に資するものについては、原則としてチャリティ法 (Charities Act 1992, 1993) の下で設けられているチャリティコミッション・Charity Commission での登録が必要である。言い換えると、イギリスでは、公益目的の活動をする団体をチャリティとして認定・登録する「認定団体登録制度」を敷いていると理解してよい。登録が認められたチャリティは、一定の受忍義務を負うと同時に、税制の面などで支援措置が受けられる。

イギリスでは、従来、わが国の公益法人のようなチャリティに固有の法人類型は存在しなかった。このことから、登録の対象となる団体は、さまざまな法律に準拠して設立されている法人形態のものに加え、任意団体 (法人格のない社団・unincorporated associations) や信託 (trusts) 形態のものも、同じ要件の下でチャリティであると認定されれば、登録団体になることができる。

すでにふれたように、一九九三年チャリティ法 (Charities Act 1993) 九六条および九七条によると、「チャリティ」とは、もっぱら公益目的で設立された団体であり、かつ、高等裁判所・High Court の管轄に服するものをさす、と定める。したがって、登録実務においては、チャリティコミッションに登録申請をして、高等裁判所の所轄、つまりUK法の適用ある「公益目的」の活動をする団体であり、かつ、その活動が公益増進 (public benefit) に資するものであると判断された場合には、登録が認められる。

それでは、どのような目的の活動をしていれば登録団体になれるのであろうか。わが国においても「公益」とは何かについては、久しく議論されてきた。イギリスにおいても「チャリティ」と何かについてさまざま議論されてきた。し

かし、今日にいたっても、いまだ実定法上、具体的に定義した規定は見当たらない。これは、「公益」を法的に定義することがいかに困難であるかを物語っている。

一方、「公益目的」については、これを具体的に定義 (definition) した制定法上の規定は見当たらないものの、その類型 (classification) を掲げた先例および制定法の規定は見出すことができる。一八九一年のペムセル事件 (Pensel case) 判決^⑩および一六〇一年に公益ユース法 (Statute of Charitable Uses 1601) の前文規定である^⑪。これらの判決や制定法では、次のような四つの類型を掲げている。

〔図表ⅠーⅠ〕 従来の公益目的の類型

- | |
|---|
| ① 貧困の救済 (relief of poverty) |
| ② 教育の振興 (advancement of education) |
| ③ 宗教の振興 (advancement of religion) |
| ④ その他地域社会に公益増進目的 (other purposes beneficial to the community) |

民間非営利公益団体は、チャリティとして認定・登録を認められるためには、これら四類型のいずれかの公益目的を持つ団体である必要がある (「公益目的」要件)、かつ、その活動は、公益増進 (beneficial to the public) に資するもの (「公益増進」要件) でなければならない。いい換えると、いかに公益目的で設立された団体であろうとも、公益の増進にまい進していないと判断されれば、公益性がないと判断されることになる。

かつては、動物愛護精神に基づき動物実験に反対する団体が、動物の人類への貢献という公益増進要件を充足しない

という理由で登録チャリティと認定されなかった。¹²⁾ また、公序 (public policy) に抵触する活動をする宗教教団などが問題となった。¹³⁾

一般に、公益増進があるかどうかについて、①、②および③の類型に比べると、④の類型の場合に、より具体的な立証が必要となる。また、②の類型の場合でも、規模ないし量的な立証が必要となる。例えば、高額の授業料の支払を条件に少数の生徒のエリート教育を行う私立学校 (public schools, private independent schools) が適例である。¹⁴⁾

また、④の類型では、公的健康保険の適用がない民間医療機関 (private healthcare facilities) であるオドストック民間介護会社 (Odstock Private Care Limited) が公益増進に資するものであるかどうかの問題となった。¹⁵⁾ チャリティコミッションは、民間養護施設は公益性があるとしながらも、支払ができる人のみが施設を利用でき、それ以外の人たちが利用できないかたちになっている場合には、公益増進に資するものではないとして、登録申請を認めなかった。¹⁶⁾ これら四類型のほかに、一九五八年レクリエーションチャリティ法 (Recreational Charities Act 1958) の下、「レクリエーションの促進 (promoting recreation)」を目的とする団体も、公益増進に資すると判断されれば、チャリティの認定・登録ができた。

ちなみに、わが国の公益法人制度改革に一環において新たに制定された「公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律(以下「公益法人認定法」)二条関係別表では、「公益目的事業」を限定列举(二三事業)するかたちをとる。ここでも、「公益」ないし「公益目的」について具体的な法的定義をしていない。類型を列举しているに過ぎない。これは、法的定義の困難さなどもあり、イギリスの立法例と同じかたちとならざるを得ないことも一因であろう。¹⁷⁾

いずれにしろ、イギリスにおいては、従来から、チャリティコミッションが審査して、もっぱら (exclusively) こ

れら限定列举された四つ公益目的のいずれかで活動しているチャリティであり、かつ、高等裁判所の管轄に属する（つまり、UK法の支配の下にある）ものである場合で、その活動が公益増進（Public benefit）に資するものであると判断したときには、適格団体と認定し、コミッションの登録簿に搭載される仕組みになっている^⑧。登録と同時に、そのチャリティ（公的団体）は、チャリティコミッションによる規制を受け、年次の会計書類や事業報告書のコミッションへの提出など法定の受忍義務を負うことになる。また、登録団体になると、公益事業にかかる租税が課税対象外になり、また、納税者がその団体に支出した寄附金について控除・損金算入ができる。こうした税制上の支援措置を利用できる資格は、登録と同時に自動的に得られる^⑨。

後に詳しくふれるように、二〇〇二年頃からはじまったイギリスのチャリティ制度改革では、この「公益目的」類型の見直し、拡大が目玉となった。二〇〇六年に成立した新チャリティ法では、従来の四類型から一二類型に拡大された。

2 従来からのチャリティ組織形態の選択

チャリティ（公益・慈善）活動を、法人であるか、非法人（任意団体・信託など）であるかの選択は、その国の伝統や法制の歴史的経緯などに根ざすところも大きい。イギリスの場合、公益信託（charitable trust）の理論が早くから展開を見ており、伝統的に、チャリティ活動には法人よりもむしろ信託（trust）形態が幅広く活用されてきた。信託形態においてチャリティ活動を行おうとする場合、公益信託の設定者（委託者）は、自己の信託財産を受託者に支配的に帰属させると同時に、受託者に対しその財産を信託証書（trust deed）、遺言（wills）ないし信託宣言（declaration of trust）に盛り込まれた公益目的に従って、公益の増進（public benefit）のために管理または処分するように求めるか

たちにおいて自己の意思の実現をはかることになる。

ただ、チャリティ活動が、規模的にもかなり大きく、かつ、永続的である場合、非法人の公益信託のかたちでは、受託者に変更（死亡、退任、辞任など）があるときには、不都合が出てくることが少なくない。むしろ、法人形態を選択した方が都合のよいこともある。そこで、イギリスでは、これまで、大きく次の二つの方法で法人化の途を認めることで、対応に務めてきた。

一つは、単独法人・一人法人 (corporation sole)⁽¹⁹⁾ ないし集合法人 (corporation aggregate) の考え方に基づいて、不都合の解消をはかるやり方である。

具体的には、チャリティの公保管受託者・O C (= official custodian for charities)⁽²⁰⁾、イングランド国教会・Church of England 財産の保管受託者である教区教会協議会・P C C (= Parochial Church Councils) の執行委員 (churchwardens) や受禄牧師 (incumbents)⁽²¹⁾、さらには公受託者 (public trustees)⁽²²⁾ などに法人格 (body corporate) を認め、その法人に信託財産を帰属させることにより、対応する方法である。こうしたやり方を延長させて、チャリティ法の下では、チャリティコミッションが、チャリティの受託者からの申請がある場合、審査の上、法人設立証書 (certificate of incorporation of the trustees as a body corporate) を発行して、受託者法人 (trustees corporation) の設立を認証することになっている（一九九三年チャリティ法五〇条以下）。

こうした対応をとった背景には、イギリスは、民商法を一元的にとらえる伝統の下にあり、いわゆる“民法法人”制度の展開を見なかったことがあげられる。また、公益信託制度の延長線上で、“基金 (foundation)”、制度の展開は見たものの、大陸法的な財団法人制度、あるいは大陸法の影響を受けたわが国の公益法人（社団法人、財団法人）に匹敵す

るようなチャリティに固有の法人形態の発達を久しく見なかったことがある。

そして、もう一つの不都合の解消をはかる方法は、営利会社を非営利目的に活用するものである。²³⁾つまり、法人形態による民間非営利公益活動をすすめるために、会社法 (Companies Acts) に準拠して保証有限責任会社・CLG (Companies limited by guarantee) を設立するやり方である。近年、サービス提供型や市民参加型のチャリティ活動が増えてきており、この場合には、任意団体 (法人格のない社團) にかたちの選択も一つの途である。しかし、チャリティ活動用の資産の管理や被用者の社会保障給付などを考えると法人形態の選択が好ましい場合も少なくない。事実、一九〇〇年代に入ってからとみに、規模が大きい活動をしている団体は、法人形態を選択、活用するケースが目立ってきている。

こうした実情を理解した上で、イギリスにおいて従来からチャリティ活動をする組織を立ち上げる場合に選択されてきた主な形態を図で示すと、次のとおりである。

〔図表ⅠーⅡ〕 従来からの主なチャリティ組織形態の選択

① 公益信託・公益受託者法人

- ・「公益信託 (charitable trust)」は、イギリスでは、広く活用されている形態である。信託が「公益」信託であるためには、信託の目的がもつばら公益目的の増進にあることが求められる。一部だけが公益目的であるものは適格性がない。²⁴⁾
- ・公益信託は、簡便な仕組みであり、資金提供型の公益活動には適している。
- ・一方で、公益信託の形態を選択する場合、受託者の死亡や退任などで変更があるときには手続が煩雑などの不都合が多い。

こうした不都合を避けるために、従来から、一八七二年公益受託者法人法 (Charitable Trustees Incorporation Act 1872) の下で受託者の法人化がはかられることも少なくなかった【一八七二年公益受託者法人法は、一九九三年にチャリティ法に同様の規定を盛ることで全廃】。

・一九九三年に、チャリティ法に公益信託に係る受託者の法人化を奨励する規定(九三年法五〇条く六二条)が盛られた。チャリティの受託者は、チャリティコミッションに法人化の申請をし認証されれば、法人設立証書の交付を受け、受託者法人 (trustees corporation) になることができる。

② 会社法に準拠して設立された保証有限責任会社

・イギリス法は、営利法人の設立準拠法である会社法 (Companies Act 1985, 2006) の下で、登録チャリティになれる非営利公益法人である保証有限責任会社・CLG (＝Companies limited by guarantee) の設立を認める。社員は有限責任である。なお、この場合、非営利であることをはっきりさせるために、法人登記名称から「有限責任 (limited)」を削除できる。

・保証有限責任会社・CLGは、会社名や目的、さらには設立時に各社員が一ポンド〜一〇ポンドを出捐しその範囲内で保証有限責任を負うことなどを定めた基本定款 (Memorandum of Association) および附属定款 (Articles of Association) を【双方を一括して“Mem. & Arts.”ともいう。】作成し、既定の手数料を添えて、通商産業省・DfI (＝Department of Trade and Industry) 所管の独立行政法人である会社登記所・Companies Houseで設立登記を申請し、設立証書 (certificate of incorporation) の交付が受けけることで設立できる。この場合、法人の定款には、「公益(慈善)目的を明記するように求められる。また、この目的を促進する多数の社員を募り、その法人の構成員としなければならない。また、その法人は、取締役 (directors) により運営されることになる。

次に、その会社は、チャリティコミッションに対し、登録チャリティとなるための登録申請をすることになる。コミッションが認定すれば、その会社は「登録チャリティ (registered charity)」になる。この場合、会社の取締役 (directors) は、同時に理事 (trustees) になる。登録チャリティとなった保証有限責任会社・CLGは、三人以上の取締役兼務理事 (directors/trustees) を有するように求められる。

③ 法人格のない社団 (任意団体)

・イギリス法上、「法人格のない社団」は、法人格を持たないが、構成員 (会員) は無限責任を負うことになっている。
 ・この種の社団は、さまざまな目的で組織され、数も多い。救貧、教育、宗教の振興など「公益」目的で組織されている場合、登録チャリティになれる。
 ・法人格のない社団は、構成員 (会員) の数が限定的であること、大きな財産 (評価性資産など) を保有していないこと、従業員が少なくなどから、法人格を持つ必要が余りなく、むしろ、任意団体でいた方が、コンプライアンス (法令遵守) が簡易で機動的に活動できる場合に、この形態が選択される。

④ 勅許状などに基づいて設立された枢密院所轄の公益法人

・勅許状に基づく公益法人・Royal Charter Corporation の設立も可能である。この申請するものは、国王・女王に対して、その大権 (Prerogative) に基づき勅許状を裁可するように請願 (Petition) するかたちになる。理論的には、この請願があれば、国王・女王が、枢密院・Privy Council へ諮問し、その答申に基づいて設立勅許状を裁可するかどうかを決定して、申請者へ伝達するかたちになる。しかし、実務的には、かなり手続は複雑である。²⁶⁾
 ・まず、請願者 (申請者) は、枢密院局・PCO (= Privy Council Office) 事務局を窓口 to 請願を行うことになっている。この請願があつた場合、PCO は、根本規則 (定款、会則など) や会員組織、ガバナンスなどを含め書類上のさまざまな補正手続を取るように求める。
 ・補正が終り、この請願を受理した場合、PCO は、正式な勅許状請願書を公開し、利害関係人や諸団体からの意見聴取、対抗する請願書の提出をしたものがあればその提出を促すことになる。
 ・一方、PCO は、役員や会員の資質、品格、運営の健全性、目的や達成目標、その分野を所管する政府機関からのヒアリング、勅許状による法人設立を求める特段の理由の証明等々、の確認を行う。また、請願者が、すでに法人である場合には登記事項と請願書との整合性の確認、法人格のない社団である場合には代表者や活動事項と請願書との整合性の確認などを行う。²⁷⁾
 ・勅許状に基づいて設立された公益法人は、枢密院および主管となる省などの監督を受ける。
 ・これらの法人は、チャリティコミッションの所轄から外れ、登録除外チャリティ (exempt charities) となっているものも

多い。オックスフォード大学 (University of Oxford・一二四八年設立⁽²⁸⁾、英赤十字 (British Red Cross Society・一九〇八年設立⁽²⁹⁾、ブリテッシュ・カウンシル (British Council・一九四〇年⁽³⁰⁾などがある。
 ・他に、枢密院は、議会制定法ないし枢密院令 (勅令) に準拠して設立された各種の専門職団体 (法人) について、所管、または他の省もしくはチャリティコミッションと共管している。

⑤ 各種議会制定法・国教会法上の法人

・一九七一年ナショナルトラスト法 (National Trust Act 1971) 基づいて設置されるナショナルトラスト
 ・一九四七年チャーチコミッションナー [国教会] 法 (Church Commissioner Measure 1947) の下で法人格を有しイングラ
 ンド国教会の財産の管理・運用をしているチャーチコミッションナーやその所管にある団体 (一九九三年チャリティ法別表二)
 ・その他、各種の議会制定法に基づき設立される法人
 ・これらの団体や法人は、チャリティコミッションの所轄から外れる登録除外チャリティ (exempt charities) となっている
 ことも多い。

3 各種公益法人と枢密院の所在

イギリスにおいて、枢密院・Privy Councilという伝統的な統治組織が公益法人制度に深く関与していることについて、わが国ではしっかりと紹介されている。

枢密院は、憲法上の慣習 (constitutional convention) ならびに各種議会制定法 (acts of Parliament) および国教会法 (measures) などに基づいてさまざまな統治権限を付与され、絶えることなく今日まで存続してきている最も古い歴史を持つ政府機関の一つである。枢密院は、立法・執行・司法が分化されず国王に集中していた封建時代の統治モデルであり、本来、国王・女王がその大権 (prerogative power) を行使する際に助言・答申を求める諮問機関 (curia regis, King's Council) として発足した。絶対王政の時代をけん引した時期もあった。しかし、その後、新た

な議会・Parliamentや内閣・Cabinetの出現、裁判所制度の確立をみ、枢密院の任務は次第に特殊な領域に限定されていった経緯を持つ。枢密院の構成員は、その官職や公職から当然になる者に加え、開封勅許状 (Letters patent) によって任命される者、総勢で五〇〇人程度の枢密院顧問・PC (≡ Privy Counsellors) と呼ばれる人たちからなる。しかし今日では、そのほとんどは名誉職である。枢密院の立法や執行事務について、実質的には、枢密院の貴族 (The Lords of the Privy Council) ¹、つまり内閣の閣僚を兼任する顧問・PC² が取り仕切っている。月例の枢密院の会議は、通例、女王の臨席の下、バッキンガム宮殿 (Court of Buckingham Place) で開催される。定足数は三人である。枢密院には、その事務をこなすために枢密院局・PCO (≡ Privy Council Office) が置かれている。PCOは、事務局 (Secretariat) の職員が五〇人程度で、独立性は強いものの、最も小さい政府の官庁の一つである。国王・女王に任命された議長 (Lord President of the Council) に率いられている。³ 枢密院議長は内閣の閣僚として通常、議会上院あるいは上院の院内総務の任務を果たす。⁴

(1) 枢密院の公益法人関連委員会

現在、枢密院の主要な任務の一つは、各種公益性の高い法人に対する監督業務である。これは、こうした法人に対しては、枢密院が、主管ないし他の政府機関と共管するかたちで一定の政府規制を実施することになっているからである。その範囲は、勅許状 (Royal Charter) ¹、議会制定法 (acts of Parliament, statutes) ²、イングランド国教会法 (measures) ³ ないし枢密院令・勅令 (Privy Council Orders) などに準拠して設立された公益法人のみならず、勅許会計士協会・ICAEW (≡ Institute of Chartered Accountants in England and Wales) などの専門職団体、保

健康・医療分野にかかわる医師会・G.M.C. (= General Medical Council)、王立獣医師会・R.C.V.S. (= Royal College of Veterinary Surgeons) などの専門職法人(法人格を有する専門職団体)、さらにはケンブリッジ大学(University of Cambridge) やオックスフォード大学(University of Oxford) をはじめとした大学・高等教育機関まで、多岐にわたる。

こうした公益法人監督業務について、枢密院は、院内にさまざまな常任委員会(standing committees)を置いて対処している。ケンブリッジ大学やオックスフォード大学をはじめとした大学・高等教育機関を所管するのは、大学委員会(the University Committee)、スコットランド大学委員会(Scottish University Committee)、教育委員会(Education Committee)である。また、その他勅許状や議会制定法で設立された法人や専門職法人については、各種特別委員会(ad-hoc committees)が設けられ、これらの委員会が所管している。

(2) 枢密院司法委員会と専門職法人

その他に、枢密院は、一八三三年司法委員会法(Judicial Committee Act of 1833)に準拠して、司法委員会(Judicial Committee of the Privy Council)を置いて³³⁾いる。枢密院司法委員会は、国内・海外の国王(女王)の領土などに関する紛争事案に加え、各種議会制定法や国教会法、枢密院令・勅令などで司法管轄権を付与された紛争事案を取扱っている。

とりわけ、公益法人関連で注目に値することは、枢密院司法委員会は、枢密院が主管ないし他の政府機関と共管している強制加入専門職法人の資格登録の可否、資格停止、登録抹消などの処分、さらにはイングランド国教会・Church

of England にかかる一九八三年牧会〔国教会〕法 (Pastoral Measure 1983) に準拠して国教会のチャーチコミッションが立てた教区リストラスキームに対する再審査事案をはじめ、教会法上の紛争にかかる大主教管区の大主教裁判所 (provincial court) からの上告事案を管轄する。(ただし、世俗議会上院「再審委員会」(Commission of Review) が管轄する国教会の教義、典礼、儀式に係る紛争事案除く。)

専門職法人の会員資格・懲戒事案について具体的には、次のような再審査事案が枢密院司法委員会の管轄に服することになっている。

〔図表Ⅰー三〕 会員の資格・懲戒事案の再審査が枢密院司法委員会管轄となる専門職法人

・ 医師会・GMC (=General Medical Council) 【準拠法：一九八三年医師法 (Medical Act 1983)】
・ 歯科医師会・GDC (=General Dental Council) 【準拠法：一九八四年歯科医師法 (Dentists Act 1984)】
・ 王立獣医師会・RCVS (=Royal College of Veterinary Surgeons) 【準拠法：一九六六年獣医師法 (Veterinary Surgeons Act 1966)】
・ 眼鏡専門士会・GOC (=General Optical Council) 【準拠法：一九八九年眼鏡専門士法 (Opticians Act 1989)】
・ 整骨師会・GOC (=General Osteopathic Council) 【準拠法：一九九三年整骨師法 (Osteopaths Act 1993)】
・ 脊柱指圧療法師会・GCC (=General Chiropractic Council) 【準拠法：一九九四年脊柱指圧療法師法 (Chiropractors Act 1994)】
・ その他【一九九九年保健法 (Health Act 1999) などに基づく新規の保健職にかかる自主規制団体】

(3) 枢密院所管公益法人としての枢密院令・勅令の意味

枢密院は、枢密院令・勅令 (Privy Council Orders) を布告する権限を有している¹⁴⁾。公益法人の中には、枢密院令・勅令に準拠して設立されたものもある。こうした法人にとり、枢密院令・勅令は、生命維持装置のような役割を果たしている。なぜならば、枢密院令・勅令は、その法人のガバナンス (法人統治) やコンプライアンス (法令遵守) など基本的なルールを定めているからである。また、枢密院令・勅令は、議会制定法などに準拠して設立され枢密院に所管される公益法人や、勅許状 (Royal Charters) により設立された法人などにとっても、法人運営上の重しになっている。なぜならば、その法人の根本規則の改定、それに伴う法人設立勅許状の改定・補完勅許状 (Supplemental Royal Charter) の裁可 (許可) には、枢密院令・勅令による必要があるからである。

そこで、以下においては、枢密院令・勅令の正確な理解のための分析を行うとともに、こうした枢密院令・勅令が枢密院所管公益法人とどのようなかわりを持っているのかについて、簡潔に描き出して見たい。

枢密院におけるさまざまな決定 (decisions) は、勅令 (Orders) として布告され、記録される。枢密院令・勅令にはさまざまな形式がある。しかし、基本的には、大きく①「Orders in Council・女王の個人的な承認を要する勅令」と②「Orders of Council・女王の個人的な承認を要しない勅令」に分けることができる¹⁵⁾。

① Orders in Council・女王の個人的な承認を要する勅令

Orders in Council・女王の個人的な承認を要する勅令とは、枢密院の会議で女王個人により承認された Orders をさす。これらは、大きく①議会制定法従位勅令 (statutory orders) と、②大権勅令 (prerogative orders) に分ける

ことができる。

〔図表Ⅰ―Ⅳ〕 議会制定法従位勅令と大権勅令

(a) 議会制定法従位勅令 (statutory orders) : 女王に勅令をつくる権限を与える各種議会議法に定められている権限に従って布告される勅令をさす。

(b) 大権勅令 (prerogative orders) : 議会が立法していない事項 (外交など) に関し国王に付与されている固有の権限 (大権) に基づいて布告される勅令をさす。

枢密院が布告する Orders in Council・女王の個人的な承認を要する勅令のほとんどは、「委任立法／議会制定法従位文書 (Statutory instruments)」にあたる。とりわけ、一九四八年一月一日以降に通過した議会議法により与えられた権限に基づいて公布された Orders in Council は、一九四六年委任立法／制定法従位文書法 (Statutory Instruments Act 1946) 第一条の下、「委任立法／議会制定法従位文書」として取り扱われる。結果として、各閣僚・大臣ないし各省が議会制定法の基づいて制定する委任立法 (命令・orders、規則・regulations) と同様の取扱を受けることになる⁽³⁸⁾。

Orders in Council・女王の個人的な承認を要する勅令は、常に、いつ、どこでつくられたかを明記することになっている。枢密院の会議は、通例、バッキンガム宮殿で開催される。したがって、勅令は、ふつう「バッキンガム宮殿におおし…… (At the Court of Buckingham Place……)」からはじまる。ただ、勅令は、時と場合によっては、ウイ

ンザー城、あるいはヒースロー空港になる可能性もない。

後に詳しく分析する看護師・助産師会・NMC（＝Nursing and Midwifery Council）は、議会制定法である一九九二年保健法（Health Act 1999）第六〇条および六二条四項に基づいて枢密院が布告した二〇〇一年看護師・助産師勅令（Nursing and Midwifery Order 2001）に準拠して、法人格を付与された公益法人である（同勅令三条）。

この看護師・助産師会・NMCの法人設立準拠勅令は、性格的には、女王の個人的な承認を要する議会制定法従位勅令・statutory orders in council、である。この二〇〇一年看護師・助産師勅令（Nursing and Midwifery Order 2001）、二〇〇二年委任立法／議会制定法従位文書第二五三号（Statutory Instrument 2002 No.253）を取り上げ、
 “Orders in Council・女王の個人的な承認を要する勅令”の規定ぶりを例証するために、同勅令の一部を邦訳〔仮訳〕して見ると、次のとおりである。

〔図表Ⅰ－五〕二〇〇一年看護師・助産師勅令における規定ぶり〔仮訳〕

二〇〇一年看護師・助産師勅令

（二〇〇二年議会制定法従位文書第二五三号）

二〇〇二年二月一二日布告

第一条および五四条第四項は二〇〇二年二月一二日に適用
 残りの条項については、第一条第二項により適用

条項〔邦訳省略〕

女王陛下の枢密院への臨席を得て、二〇〇二年二月二日に、バッキンガム宮殿において

本枢密院勅令案 (a draft of this Order in Council) は、一九九九年健康法第九二条第九項に従い、議会の各院における議決による承認を得ている。

決したがって、ここに、女王陛下は、健康法第六〇条及び第六二条第四項により女王陛下に付与された権限、並びに陛下に代って行使することが認められるその他すべての権限に基づいて、陛下の枢密院の助言によりかつそれに従って、次のように命じるものである。

第一編 総則〔邦訳省略〕

第二編 看護師・助産師会及びその委員会

〔看護師・助産師会及びその委員会〕

第三条 看護師・助産師会（以下、本勅令では「会」という。）と称する法人 (a body corporate) とする。
第二項 会は、看護師・助産師の教育、研修、行為及び業務に関し時機に応じた基準を確立し、かつ、これらの基準を維持することを主たる目的とする。〔以下、邦訳省略〕

② Orders in Council・女王の個人的な承認を要しない勅令

勅令によつては、女王の個人的な承認を要せず、したがって、枢密院の貴族 (The Lords of the Privy Council)、つまり内閣の閣僚を兼任する顧問・P.C.、がつづることのできる勅令がある。この場合にも、①議会制定法従位勅令 (statutory orders) と、②大権勅令 (prerogative orders) がある。より正確には、①女王の個人的な承認を要しない議会制定法従位枢密院令・statutory orders of council と、②女王の個人的な承認を要しない大権枢密院勅令・prerogative orders of council とに分けられる。

女王の個人的な承認を要しない勅令 (orders of Council) であっても、①議会制定法従位勅令 (statutory orders) にあたるときには、一九四六年委任立法／議会制定法従位文書法の適用を受ける「委任立法／議会制定法従位文書

(statutory instruments) にあたる。

枢密院が所管する団体を例にして具体的にしてみると、医師法 (Medical Act) や獣医師法 (Veterinary Act) のような議会制定法の下で自主規制権限を付与された医師会・GMCや王立獣医師会・RCVSのような専門職団体が作成する規則 (regulations) については、枢密院の承認が必要となる。この場合に布告されるのが、女王の個人的承認を要しない議会制定法従位枢密院令・statutory orders of council にあたる。

一方、例えば、勅許状 (Royal Charter) で設立された団体が定める根本規則を改定する際には、枢密院の承認が必要になる。この場合に布告されるのも、女王の個人的承認を要しない大権枢密院令・statutory orders of council にあたる。

(4) 枢密院所管公益法人の現状

勅許状に基づいて設立された公益法人・Royal Charter Corporation は、申請者 (請願者) が、特別の公益目的があることを証する書類を添付した上で、国王・女王に請願 (petition) を行い、国王・女王がその大権 (prerogative) に基づき勅許状を裁可 (許可) した場合に、設立ができる。その請願 (申請) 窓口は、枢密院局・PCOである。かつては、法人設立については、設立勅許状によるのが唯一の方法であった。しかし、会社法が制定され、今日では、登記 (準則主義) により法人 (会社) 設立が容易にできるようになった。また、議会法ないし勅令 (枢密院令) などに準拠した公益法人の設立が一般化してきている。こうしたことから、勅許状 (許可主義) に基づく法人設立の方法は極めて例外的な方法になっている。また、事実、申請に対する勅許状の裁可件数も極めて少ない。ただ、そのために、逆に、

稀少価値の高い品格ある法人と評価される面もある。会社法に準拠して設立された保証有限責任会社・CLGなどの公益会社 (charitable companies) に比べ、信用度は格段に高い。³⁷⁾

勅許状により設立された公益法人・Royal Charter Corporation は、二二二一年～二〇〇八年六月現在までの七十七年間で、旧英領諸国のもも含め、九七三団体 (初期の営利会社も含む。) が認可されている。³⁸⁾ 勅許状に基づいて設立される公益法人には、枢密院が主管となつて法人の監督に關与している。こうした法人のほかにも、専門職団体などのように、勅許状、議会社、枢密院令・勅令などを準拠して設立された公益法人で、枢密院が主管ないし他の政府機關と共管するものがある。

これら枢密院が主管ないし他の政府機關と共管する公益法人については、営利会社法制が整備される以前のものを除く公益性の高い法人に限って見ると、次の三つに大別できる。

① 大学 (universities, colleges) や高等教育機關

勅許状 (Royal Charters) に基づいて設立されている大学 (universities, colleges) には、例えば、古いものではケンブリッジ大学 (University of Cambridge・二二二一年) やオックスフォード大学 (University of Oxford・二二四八年) から、新しいものではバーミンガム大学 (一九〇〇年) や王立芸術大学 (Royal College of Art・一九六七年)、緊急医療大学 (College of Emergency Medicine・二〇〇七年) などがある。また、ケンブリッジ大学のように、設立勅許状 (二二二一年) と議会制定法 (Cambridge University Act 1856) によつてなるものも多い。

② 知名度の高い伝統的な法人

勅許状 (Royal Charters) に基づいて設立されている知名度の高い法人としては、例えば、アン女王下賜基金 (Queen Anne's Bounty・一七〇四年)、法律協会 (Law Society・一八四五年)、英赤十字 (British Red Cross Society・一九〇八年) などがある。

③ 専門職法人

専門職法人（法人格のある専門職団体）は、大きく次ぎの二つのタイプに分けることができる。

(a) 設立勅許状、議会議法、会社法により法人格を付与され、一定の自主規制権限などを付与された専門職団体で、枢密院が主管ないし他の政府機関と共管している団体。例えば、イングランド・ウェールズ勅許会計士協会 (Institute of Chartered Accountants in England and Wales・一八八〇年)、王立英看護師協会 (Royal British Nurses Association・一八九三年)、勅許租税協会 (Chartered Institute of Taxation・一九九四年) などである。

(b) 設立勅許状、議会議定法、枢密院令 (勅令) などにより法人格を付与され、かなり強い自主規制権限などを付与された専門職法人（法人格のある専門職団体）で、枢密院が主管ないし他の政府機関と共管しているもの。例えば、医師会・G M C (=General Medical Council)、王立獣医師会・R C V S (=Royal College of

Veterinary Surgeons)、歯科医師会・G D C (=General Dental Council)、眼鏡専門士会・G O C (=General Optical Council)、王立大英薬剤師会・R P S G B (=Royal Pharmaceutical Society of Great Britain)、二〇一〇年に薬剤師会・G P h C (=General Pharmaceutical Council)に改称予定)、看護師・助産師会・N M C (=Nursing and Midwifery Council)などがある。枢密院は、とりわけ保健厚生・医療分野に深くかわっており、これらの法人の委員会などに一般人の中から公益委員として参加する者の選任や規則の承認などの事務を担当している。また、枢密院の司法委員会は、これらの法人による専門職資格登録の拒否、資格停止、登録抹消等の処分の再審査なども担当している。さらに、枢密院は、これら保健厚生分野の事項に関する政策の策定などについても、主管大臣、チャリティコミッションと共同であたっている。

(5) 専門職法人への枢密院の関与の実例

ここで、枢密院が主管ないし他の政府機関と共管する専門職法人に対する枢密院の具体的な関与具合を例証してみた。

① 医師会・G M Cの場合

例えば、医師会・G M C (=General Medical Council)を取り上げてみる。³⁸⁾ 医師会・G M Cは、一八五八年、一八八三年医師法(Medical Act 1858, 1983)の下で法人格を付与された団体である(八三法一条一項)。医師会・G M Cは、チャリティコミッションおよびスコットランドチャリティ規制局・O S C R (=Office of the Scottish

Charity Regulator) で認定を受けた登録チャリティである（イングランド・ウェールズ登録番号一〇八九二七八、スコットランド登録番号 SC〇三七七五〇である）⁽⁴⁾。

医師会・GMCは、一般大衆の健康と安全の保護、推進および維持を図るための業務を遂行することを主たる目的としている（八三法一条一A項）。イギリス国内で医師業務をする者は医師会・GMCに強制的に加入することが義務づけられ、かつ、医師会・GMCは会員に対する懲戒権を行使できる。具体的には、医師の資格登録簿を設置し、実務に就いている医師の公表、EUその他イギリス以外の諸国の医師資格の認定、職業倫理規定の策定、医科大や大学医学部の医学教育基準の策定や審査や巡察、不良行為や医療過誤を起こした医師の資格の停止・剥奪など多岐にわたり自主規制機関としての役割を果している。

医師会・GMCは、医師法（八三年法一条二項）別表第一第一編の下、枢密院令・勅令の定めるところに従い構成・運営される。医師会・GMCには、七つの制定法上の委員会が置かれている（八三法一条三項）。医師会・GMCの主管は英保健省・DH（＝Department of Health）である。しかし、枢密院も、医師会・GMCに関する基本政策の策定やさまざまな案件を担当するために分野別に設けられた各種委員会に関与することになっている（法九条七項）。とりわけ、会員登録の可否、会員資格の停止、登録の抹消などの事案を取扱うGMC懲戒委員会（Disciplinary Committee）の任務は重い。会員の医療過誤や品行不良行為について第三者から申立があれば、懲戒委員会は証人の喚問を含め手続を尽くして審査し、決定（処分）を下す。さらに、懲戒委員会の決定（処分）に不服な人は、枢密院司法委員会に再審査を申し立てることができる。

このように、枢密院は、医師会・GMCを、保健省・DHと共管している。保健省・DH（大臣）は、保健医療及び

関連専門職令 (Health Care and Associated Professions Order) を出して、医師会・GMCの定款等の改定を通じて政府規制を実施している。保健省・DH (大臣) は、医師会・GMCの会則 (根本規則) 等の改定を伴う政令の改正にあたっては、枢密院と協議を行っている。また、政令改正草案 (draft orders) に対しては、意見公募／公開諮問・PC (≡ public consultation) 手続を取るように求められる。また、PC手続により徴収した意見を取り入れた政令改正最終案は、議会の承認に加え、医師会・GMCを共管する枢密院の承認を要することになっている。

② 王立獣医師会・RCVSの場合

次に、王立獣医師会・RCVS (≡ Royal College of Veterinary Surgeons) について見てみる。^① 王立獣医師会・RCVSは、一八四四年に勅許状に基づいて設立された。この一八四四年勅許状は、RCVSに対し法人格を付与し、獣医を専門職として認めた準拠法としていまだ効力を有する。一八八一年には、議会が獣医師法 (Veterinary Surgeons Act 1881) を制定し、資格制度などの整備を行った。その後、一九六六年に議会が獣医師法 (Veterinary Surgeons Act 1966) の大改正を行った。この法改正に伴い、一八四四年勅許状のうち同改正法に抵触する条項を無効にするために、一九六七年に王立獣医師会にかかる補完勅許状 (Supplemental Royal Charter 1967) が布告された。

イギリスにおいて獣医師業務を行う者は王立獣医師会・RCVSに加入が義務づけられる。王立獣医師会・RCVSは、次のことを目的としている。(a) 獣医の専門職の教育、倫理および治療の基準を通して獣医診療にかかる動物の保健と福利を確立し、これにより動物に頼っている人たちの利益を保護しかつ公衆の保健を維持すること。(b) 動物

の保健および福利問題ならびに人の保健との相互依存に関する体験に基づいた信頼できる情報を提供すること。

王立獣医師会・RCVSは、一九六六年獣医師法に基づいて、イギリスにおいて獣医実務のできる資格を認定された獣医師の登録簿を管理する自主規制機関としての役割を担っている（六六年法五条）。また、大学獣医学部のカリキュラムや試験制度や巡察をはじめとした獣医師教育および職業倫理に関する基準の策定、基準の維持・管理を行っている（六六年法五条二項以下）。また、王立獣医師会・RCVSは、勅許状のより付与された権限に基づいて、獣医師になるうとする人たちへの奨学金の交付、獣医師の免許や獣医専門看護師の免許の審査、交付業務を行っている。

王立獣医師会・RCVSは、一九六六年獣医師法に定められた義務を果たすために、四〇人の委員からなる評議会（Council）を置いている（六六年法一条一項）。委員は、二四人は獣医師（同a号）、一二人はイギリスに六校ある大学の獣医学部から二人ずつ（ただし内一人はRCVSの会員で）評議会が委嘱した人（同c号）、残り四人は所管する枢密院が任命した人（同b号）からなる。評議会には、複数の委員会が置かれている。案件によっては、ワーキンググループが組織される。案件は所轄の委員会に付託され、委員会が審査し、委員会報告にしたがって評議会が採決する手続が敷かれている。

これら委員会の中でも、とりわけ、会員登録申請の可否、会員資格の停止、登録の抹消などの事案を取扱うRCVS懲戒委員会・DC（＝Disciplinary Committee）および懲戒事案の予備調査を行う懲戒調査委員会・DIC（＝Disciplinary Investigation Committee）の任務は重い。会員の医療過誤や品行不良行為について第三者から申立があれば、懲戒調査委員会・DICが調査を行い、報告書を懲戒委員会・DCに提出する。報告書の提出を受けて、懲戒委員会・DCは証人の喚問を含め手続を尽くして審査し、決定（処分）を下す（六六年法一五条以下）。懲戒委員会の決

定(処分)に不服な会員は、その決定から二八日以内に、その決定(処分)について枢密院の司法委員会へ再審査を求めることができる(六六年法一七条)。枢密院司法委員会の審査結果(判決)が出るまでは、RCVSの懲戒委員会の決定(処分)を執行することはできない。

③ 看護師・助産師会・NMCの場合

さらに、看護師・助産師会・NMC(=Nursing and Midwifery Council)をとりあげてみる。⁽⁴⁵⁾ 看護師・助産師会・NMCは、一九九九年保健法(Health Act 1999)第六〇条および六二条四項に基づいて布告された枢密院の二〇〇一年看護師・助産師令(Nursing and Midwifery Order 2001)に準拠して、法人格を付与された公益法人である(同勅令三条)。旧イギリス看護師・助産師・訪問保健師中央評議会・UKCC(=United Kingdom Central Council for Nursing, Midwifery and Health Visiting)を解散し、その残余資産を出捐して設立された。看護師・助産師の登録を通じて、看護師・助産師の研修や啓蒙活動、苦情処理などを行い、一般大衆の保健および福利の向上をはかることをねらいとしている。これらの業務は、各種委員会(committees)を設けて行うことになっている。懲戒や会員資格については、調査委員会(Investigating Committee)(同勅令二六条)や行動・適性委員会(Conduct and Competence Committee)(同勅令三〇条)で審査される。会員登録申請の可否、会員資格の停止、登録の抹消などの決定(処分)が行われた場合で、その決定(処分)に不服なときには、普通裁判所(イングランドの場合にはカウンティ裁判所(county court)、一方、スコットランドの場合にはシェリフ裁判所(sheriff))に再審査を求めることになっている(同勅令二六条一二項、三〇条一〇項、三八条)。つまり、これまでのような枢密院司法委員会が管轄ではない。⁽⁴⁶⁾

ちなみに、看護師・助産師会・NMCは、二〇〇二年に、チャリティコミッションおよびスコットランドチャリティ規制局で認定を受けた登録チャリティである（イングランド・ウェールズ登録番号一〇九一四三四、スコットランド登録番号SC〇三八三六二である）。

4 主なチャリティ組織形態の制度的な特色

イギリスにおいて、チャリティ（公益）活動を、法人の器を使って行うか、あるいは非法人（任意団体・信託）で行うかについては、さまざまな選択が可能である。また、法人形態を活用するにしても、理論的にはいくつかの選択肢がある。ただ、実際には、④勅許状に基づく公益法人（Royal Charter Corporations）を設立することによるのは余り現実的とはいえない。なぜならば、枢密院局・PCOには一五一八年から二〇〇二年頃までに一、五一八件の申請（請願）が出されているが、女王が裁可（許可）し、設立勅許状が布告され、実際に設立できたのは、一六一件と報告されているからである。請願件数ばかりか裁可件数も極めて少ない。言い換えると、イギリスにおいて、実質的に選択できるチャリティ活動のための組織形態はかなり限定されると見てよい。現実には、①公益信託・公益受託者法人、②会社法に準拠した保証有限責任会社・CLG、③法人格のない社團（任意団体）が主な選択肢といえる。

これら三種の形態の主だった制度的な特色をあげると、次のとおりである。

〔図表Ⅰー六〕 現実的に「登録チャリティ」となる主な形態の特色

① 公益信託	② 保証有限責任会社・CLG	③ 法人格のない社團
<p>《組織の性格》</p> <p>信託証書 (trust deed) など、組織される非法人</p>	<p>基本定款 (memorandum) および附属定款 (articles) (または規約 (constitution)) を定め、会社登記所で登記し設立できる。</p>	<p>規約 (constitution) で組織される非法人</p>
<p>《社員・受託者等の責任》</p> <p>信託違反の行為に対しては、受託者 (trustees) の個人責任</p>	<p>個々の社員は、会社の行為に対する責任から保護あり</p>	<p>無限な個人責任あり。構成員 (会員) は社團の行為や債務に対し個人責任あり</p>
<p>《財産保有・契約締結》</p> <p>受託者が、コミュニティに代って責任を負担</p>	<p>法人名で財産の保有および契約締結が可能</p>	<p>団体名で財産の保有および契約締結が不可能</p>
<p>《準拠法》</p> <p>信託法 (Trusts Act) に準拠</p>	<p>会社法 (Companies Act) に準拠</p>	<p>準拠法なし</p>
<p>《運営機関》</p> <p>受託者会 (Board of Trustees)⁽⁴⁾。受託者が無限責任を負う</p>	<p>取締役兼務理事 (directors/trustees) の職責も担う取締役会 (Board of Directors)、⁽⁵⁾ 法人事務役 (Company Secretary)、運営委員会。取締役兼務理事の責任は、保証額 (ふつう一〇ポンド程度) まで</p>	<p>運営委員会 (Management Committee) 構成員 (会員) が無限責任を負う</p>
<p>《登録チャリティの数 (一九九九年三月現在)》⁽⁶⁾</p>		
<p>二八、一〇六</p>	<p>一六、〇七六</p>	<p>五七、七一</p>

5 保証有限責任会社・CLGの概要

従来から、イギリスでは、法人形態で民間非営利公益活動を行う場合には、会社法⁽⁴⁾に準拠して設立される保証有限責任会社・CLGが広く活用されてきた。⁽⁵⁾そこで、この法人制度について、もう少し詳しく点検してみたい。

（１）「保証有限責任」の意味

「株式有限責任 (limited by shares)」の場合の「株式」とは、社員（株主）の持分に応じた責任を意味する。また、社員を辞める場合には、その持分を譲渡できる。営利法人は、通例、株式有限責任のかたちで設立される。

一方、「保証有限責任 (limited by guarantee)」とは、社員（会員）の責任が、基本定款 (Memorandum of Association) および附属定款 (Articles of Association) を（双方を一括して、通称では“Mem. & Arts.”ともいう。以下、たんに「定款」ともいう。）に記載された額に限定され、しかも、その責任は、会社の清算（解散）の際に必要なに応じて負うことを意味する。イギリスでは、保証有限責任会社形態を利用すれば、有限責任で、しかも法人格のある非営利社団を組織することができる。通例、基本定款に記載される各社員（会員）の「保証」額は、数ポンド（一〇ポンド）程度である。保証額を一ポンドといった名目的な額にしても構わない。一社員一票が原則である。

ちなみに、「保証有限責任」の場合の「保証」とは、社員の分担責任ではなく、むしろ清算の際の会社に対する社員の一種の担保額を意味する。このため、この担保責任は、社員でなくなることにより消滅するのが原則である。ただし、通例、定款で、社員でなくなった後、一年間継続するものとする。保証有限責任会社・CLGは、法人名に「有限責任 (limited)」の文言を付けないことも可能である。

◆定款記載例

【社員の責任の限定】

第〇条 当会社の社員は、当会社へ一定の資産を出捐するものとし、当会社がその者が社員である時に解散した場合、ないし当会社の解散が社員であることを辞退してから一年以内である場合には、その者が社員であることを辞退する以前の契約により当会社が負った債務、ならびに解散および出捐者間の権利調整に要する費用、支払および出費については、一ポンドの金額を超えて求められないものとする。

ちなみに、「登録チャリティ」として、チャリティコミッションに登録できるのは、原則として保証有限責任会社に限定される。チャリティコミッションは、現在、株式有限責任会社・CLSには登録チャリティになる申請を受理していない。

(2) 保証有限責任会社・CLGが「三〇条会社」と呼ばれた理由

保証有限責任会社・CLGは、俗に「三〇条会社 (the "section 30" company)」とも呼ばれた。これは、一九八五年会社法 (Companies Act 1985) の第三〇条が、保証有限責任会社になれる要件を定めていることに由来する。若干古い資料ではあるが、一九九八年一〇月現在で、会社登記所に登記されている三〇条会社は、一〇、八六〇社である(八五年会社法三〇条は二〇〇六年会社法六〇条、六一条および六二条に相当)。ちなみに、三〇条会社ではなく、株式有限責任会社・CLS形態で、非営利活動をする会社は、二九、〇九三社である。

（３）保証有限責任会社・CLGになれる要件

三〇条会社、つまり、保証有限責任会社・CLGになるための二つの要件は、次のとおりである（八五年法三〇条三項、〇六年法六二条二項。以下〇六年法で表記）。

① 定款の目的

会社の定款に定める目的が、技芸、学術、教育、宗教、慈善もしくは職業およびこれらの目的に付随または関連することの促進にあること。

◆ 定款記載例

【目的】

第〇条 当会社は、〇〇学に関する、学理およびその応用についての研究発表、知識の交換、会員相互ならびに国内外の関連学会ないし団体との連携協力を行うことにより、この活動を通して〇〇学の進歩、普及、啓発をし、もって学術、教育に寄与し、かつ、公益の増進をはかることを目的とする。

2 当会社は、前項の目的を達成するために、次の事業を行う。

- 一 学術大会および講演会等の開催
- 二 学会誌その他の刊行物の発行
- 三 教育認定施設等の認定
- 四 研究の奨励および研究業績の表彰
- 五 関連学術団体との連絡および協力

六 国際的な学術・研究協力の推進

七 一般への普及啓発活動

八 その他目的を達成するために必要な事業

② 収益等の公益目的への充当

会社の基本定款もしくは附属定款に、収益その他の所得を、その会社の目的の促進に充当することおよびその社員に對し配当等として分配しない旨の定めがあること（○六年法六二条三項 a 号および b 号）。

◆ 定款記載例

【収益等の公益目的への充当】

第○条 当会社は、その収益その他の所得を得た場合には、それを当会社の社員に對し配当等として分配しないものとし、かつ、もっぱら第○条に定める当会社の目的に充当および費消するものとする。

③ 残余資産の処分

解散（清算）の場合には、そのすべての資産を、その社員に移転するのではなく、同様の目的もしくは慈善目的を持つ他の団体に移転することの定め（いわゆるサイプレス条項）があること（○六年法六二条三項 c 号）。

◆定款記載例

【残余資産の処分】

第〇条 当会社が解散または清算した場合で、すべての負債や債務を支払った後に残余の資産があるときには、これを当会社の社員に分配してはならない。この場合において、残余資産は、会社の収益その他の所得をその社員に対し配当の形では分配しないことの定めのある当会社に類似する目的を有する公益会社、公益法人もしくは公益団体に寄附するものとする。

（４）保証有限責任会社・ＣＬＧの運営組織

保証有限責任会社・ＣＬＧで登録チャリティの認定を受けている場合、当該会社は、会社法 (Companies Acts) とチャリティ法 (Charities Acts) との二つの制定法上のさまざまな受忍義務を負うことになる。

登録チャリティの認定を受けている保証有限責任会社・ＣＬＧには、普通法人である株式有限責任会社・ＣＬＳと同様に取締役 (directors) がいる。これら取締役は、登録チャリティに置くことが義務づけられている受託者・理事 (trustees) を兼務している。

また、会社法は、各会社に対して、会社事務役 (company secretary) を置き、会社登記所・Companies House に対し、会計書類 (Annual Accounts) や年次報告書 (Annual Return・書式三六三) の提出、理事その他の変更事項の届出書 (Notice of Change to Director or Secretaries and their Particulars・書式二八八)、登記した事務所の変更届出書 (Notice of Change to Registered Office・書式二八七) の提出などの業務を担当せざるように求めている。⁽⁴⁸⁾ 会社事務役の職責は、取締役会／理事会議事録の作成などを担当する理事会事務係 (committee secretary) と

は異なる。^④ ちなみに、二〇〇六年会社法の施行により、二〇〇八年一〇月以降、会社は、会社事務役を任命する必要があるくなり、これまでの職務は、取締役ないし取締役がその権限を委任した人が遂行することになった。

例えば、会社が新設されてから二ヵ月以内に会社登記所へ会計書類 (Annual Accounts) を提出しなければならない。その後、各法人の会計年度終了後一〇ヵ月 (ただし二〇〇六年会社法の施行により二〇〇八年一〇月以降からはこの期間が九ヵ月に短縮される) 以内までに会社登記所へ会計書類を提出しなければならない。この報告義務違反があった場合、会社の取締役は五、〇〇〇ポンド以下の罰金または懲役に処されることになっている。また、会社も処罰される。

一方、登録チャリティの認定を受けている保証有限責任会社・CLGは、チャリティ法上のさまざまな報告義務を負う。会計書類 (Annual Statements of Accounts)、⁵ 年次報告書 (Annual Report)、⁶ 年次申告書 (Annual Return) などチャリティコミッションに提出するように求められる。この場合にも、受忍義務違反に対しては一定の制裁が用意されている。

会社登記所・Companies Houseやチャリティコミッションへ提出されたこれらの書類は、一般の閲覧に供される。その趣旨は、開かれた法人制度の確立にある。

このように、登録チャリティの認定を受けている保証有限責任会社・CLGは、会社法とチャリティ法と双方の規制を受けているため、その趣旨とは裏腹に、チャリティ界から、過剰な公的規制であると厳しく批判されてきた。

こうした批判に応えて、今回のイギリスでのチャリティ制度改革では、法人形態をとる登録チャリティ向けの、新たな「公益法人・CIO (Charitable Incorporated Organisation)」類型の創設が目玉になっている。この法人類型

では、法人の設立登記、監督を含め、所管がチャリティコミッションに一本化される。^⑩

6 法人成りと保証有限責任会社・CLG

すでにふれたように、イギリスにおいてはチャリティ活動には伝統的に公益信託 (charitable trusts) 形態が選択されてきた。しかし、その後、イギリスのチャリティ界では、チャリティ用資産の法人保有が可能であることなどから法人形態でのチャリティ活動が次第に普及して行くことになる。

（１）法人成りの実際

イギリスにおいて法人形態で、民間非営利公益活動を行う場合には、実務的には、保証有限責任会社・CLGの法人類型が幅広く選択されてきた。ただ、この場合、もう少し厳密に言えば、実務的には、①それまで法人格のない社団（任意団体）形態で非営利公益事業を行ってきた団体が法人成りをする場合と、②新たに保証有限責任会社・CLGを設立する場合とに大別できる。^⑪

新たに非営利公益活動をしようということで、保証有限責任会社・CLGを設立する場合と、法人成りをねらいにCLGを設立する場合とは、法人を設立するという手続で見ると、会社と名称、目的、理事そのた役員の数などを定めた基本定款や附属定款の作成から始めなければならないという意味では同じである。

定款作成にあたり、最も重要なポイントの一つは、従来から、イギリスのコモンローの伝統では、チャリティの受託者・理事に対しては、その職務への報酬支払を認めてこなかったことである。

◆定款記載例

【取締役への報酬支払の禁止】

第〇条 当会社は、収益その他の所得および資産を第〇条に定める目的のみに費消するものとし、かつ、そのいかなる部分をも、直接か間接かを問わず、当会社の職務遂行に対する報酬その他金員の支払に充てる取締役を選任してはならない。ただし、当会社の取締役を除き、当会社の従業者、社員等が当会社に対して行った役務提供に対する合理的かつ妥当な額の報酬の支払を妨げるものと解してはならない。

この背景には、チャリティと受託者・理事との間の法的関係は、無償の委任関係にあり、有償の雇用関係にはない、というコモンロー上の考え方がある。^②

したがって、チャリティの受託者・理事に対して報酬を支払う場合には、定款にその旨の定めをし、かつ、チャリティコミッションの同意を必要とするなど、これまで、手続はきわめて煩雑であった。確かに、教育を目的とするチャリティの受託者・理事の五分の二の人員に対して報酬の支払を認めるとするチャリティコミッションの決定もある。しかし、これは極めて例外的な事例といえる。^③

ただ、このようなコモンロー上の「受託者・理事ボランティア（無報酬）の原則」は、ファンドマネジングなど特別の専門能力を持つチャリティの受託者・理事には報酬支払までも全面的に禁止するものではないにしろ、やる気のある人材を受託者・理事に登用する際にネガティブに作用しているのではないかという疑問も提起されていた。この点は、今回のチャリティ制度改革でも問題となった。しかし、二〇〇六年チャリティ法でも、受託者・理事が原則無報酬であることが、チャリティのあることの証しであるとするルールは、原則的に維持された（〇六年法三六条による九三年法

七三A条の新設。

ただ、二〇〇六年法は、自らが受託者・理事を務めるチャリティと、無報酬のサービスに加えて、報酬支払の伴うサービスの提供を行う契約を結ぶことを明文で認めた。こうした有償サービスは、それがチャリティの最良の利益にかなう限りにおいて、チャリティコミッションに事前に伺いをたてることなく認められる。

したがって、例えば、新たに保証有限責任会社・CLGを設立する場合、取締役兼務理事を務めることになる者が、公認会計士・CPAであるとする。この場合、そのCPAである取締役兼務理事がそのCLGの会計や経営分析などの業務を専門職として請け負うことは、当該CLGの取締役会／理事会がCLGの最良の利益にかなうということで賛成すれば、利益相反にあたらない限り、許されることになった。ただ、この場合、附属定款にその条件や利益相反を回避するルールなどが明定されている必要がある。したがって、保証有限責任会社・CLG設立に伴う定款作成業務の中で、とりわけ慎重を要する点である。

また、法人成りをねらいにCLGを設立する場合には、設立後、任意団体から会社への金融資産やノレンなどの無体財産の引継や任意団体の解散などの転換手続を必要とする。転換手続において最も重要なことは、課税問題に対する対応である。消滅することになる任意団体が、登録チャリティである場合には、新設のCLGができるだけ速やかにチャリティコミッションに申請し認定を受け登録チャリティになる必要がある。消滅することになる任意団体から登録チャリティになったCLGへの財産の移転・引継は、同じ日に行われる必要がある。一般に、この日は、「引継日 (the Date of Transfer)」と呼ばれる。

(2) 近年の法人成り増加の背景と今後

かつては、イギリスの民間非営利公益セクターでは、登録チャリティの大多数は非法人(信託や人格なき社団)形態であった。ところが、近年、法人(保証有限責任会社・CLG)形態のものが増加している。この背景には、一九九二年と一九九三年にチャリティ法が改正され、受託者・理事の責任が明確にされたことがある。すなわち、法人形態でない、チャリティの債務等に対する無限責任を問われる可能性が格段に高まったことが法人成りを促進した一因と見られている。これは、すでにふれたように、非法人(公益信託・法人格のない社団)であると、受託者や構成員などが個人的に無限責任を負う一方、法人(保証有限責任会社・CLG)だと、理事や社員は有限責任であることから自明のところである。^⑤つまり、受託者・理事の経営責任や構成員の債務等に対する責任を限定しようというのが、法人成り増加の背景だったわけである。

また、非法人の団体がチャリティコミッションで登録手続をすすめる際に、コミッション自身が法人成りを積極的に指導しているいきさつもあった。とくに、社会教育や福祉・健康などの分野に属するサービス提供型、従業員雇用型などの団体などに対しては、助成金の支給や雇用関連の社会保険などとの関係もあり、法人化の指導が強く行われた。

こうした法人化傾向は、会社登記所・Companies Houseでの保証有限責任会社・CLGの登記状況からも把握できる。スタッフ一〇〇人以下の非法人がかなり法人成りしている、との統計ある。この背景には、さまざまな契約を法人と結べるようにし、経営組織を近代化したい、というチャリティコミッションの意向があったようである。

後の詳しく検討するように、今回のイギリスでのチャリティ制度改革では、新たな「社会的企業部門(social enterprise sector)」の構築、そのための認定・登録「地域社会益法人・CIC(=Community Interest Company)」

制度の創設、さらには新たな「公益法人・CIO (= Charitable Incorporated Organisation)」類型の創設が目玉になっている。^⑤ 新法人制度の出現に、今後の法人成りの行方を探るのには、かなりの時間が要る。なぜならば、CICとCIOはきわめて対照的かつ競合的な法人制度であるからである。

地域社会益法人・CICは、性格的には、チャリティ法に準拠する「チャリティ」ではなく、会社法に準拠する「普通の有限会社 (株式有限責任会社・CLS)」と同じである。もちろん、配当一辺倒ないし株主配当極大化の法人運営ではなく、地域社会益 (community interest) を目標に会社運営をするようにとの縛りがかかっている。しかし、地域社会益法人・CICは、定款に特段の定めを置かなくても、しかもチャリティコミッションの同意がなくとも、取締役に對する報酬に支払は当然に認められる。さらに、エクイティファイナンス (株式発行による運営資金の調達) も可能である。ただ、税制上、普通の有限会社と同じ取扱になることから、誘引措置はほとんどない。

一方、公益法人・CIOは、これまでの保証有限責任会社・CLGのように会社登記所・Companies Houseとチャリティコミッションの二重規制を受けずに、所轄はチャリティコミッションだけになる。確かに、コモンロー上の理事は無報酬 (ボランティア) のルールは堅持されるが、手厚い税制上の支援措置が講じられている。公益事業は所得課税が非課税、付加価値税は公益事業にかかる仕入には広くゼロ税率が適用され、寄附者は所得課税上の寄附金控除・損金算入が認められるなど多岐にわたる。

こうした対照的な仕組みは、①地域社会益法人・CIC制度や会社登記所・Companies Houseを所管する通産省・DTIと、②公益法人・CIO制度やチャリティコミッションを所管する内務省との間の縦割り意識が繁栄した結果と見られなくもない。一部には、民間非営利公益セクターが複雑になり過ぎるとの声も聞かれる。

地域社会益法人・CIOは、“市場経済型のNPO法人”とも呼ばれる。一方、公益法人・CIOは、“官製経済型のチャリティ”とも呼ばれる。今後、二つのタイプの法人類型は、互いに切磋琢磨しながらイギリスの第三セクターで競争していくように思われる。

チャリティコミッションは、公益法人・CIO形態での非営利公益事業の運営はもちろんのこと、保証有限責任会社・CLGから公益法人・CIOへの転換も奨励していく意向のようである。

7 チャリティコミッションでの登録制度

さまざまなチャリティ(公益団体)の登録、監督など規制を行っている「チャリティコミッション・Charity Commission」とは、チャリティ法に基づいてつくられた組織である。⁽⁶⁾ 二〇年余りの歴史がある。正式名称 Charity Commission for England and Wales からも分かるように、管轄は、イングランドとウェールズに限定されている。スコットランドでは、Office of the Scottish Charity Regulator・OSCR・スコットランドチャリティ規制局、北アイルランドでは「Department of Social Development・社会開発省」(ただし二〇一一年から社会開発省所管のかたちでチャリティコミッションが創設され、稼動する予定)が、同様の事務を担当している。近年、スコットランドでも、イングランド・ウェールズと同様の、チャリティコミッションという名称の組織にしようという動きがある。⁽⁷⁾

チャリティコミッションは、いわば、独立性の強い制定法上の機関が、さまざまな公益団体やNPOなどを束ねて、一元的に監督・規制しようとする公的機関である。「登録制を通じた非営利団体・NPO(=non-profit organisation)・公益団体のスタンダード維持」が大きな任務である。登録や監督などの他に、苦情処理などの任務もこなしている。こ

れまでは五人のコミッションナーを中核とした組織であつた。⁽³⁵⁾

登録チャリティになりたいた民間非営利公益団体は、チャリティコミッションに申請をする。申請に基づき、コミッションナーは、先にあげた「公益目的」の分類の範囲内で、申請団体に公益(慈善)目的あり、と判断した場合に、登録を認める。申請団体は、登録が拒否されたときには高等裁判所・High Courtへ提訴できた。しかし、これまでの登録拒否処分不服な場合には直接裁判所へ提訴するといったチャリティコミッションとの紛争処理手続はチャリティ側に不評であつた。なぜならば、多額の訴訟費用の負担が強いられることが多く、チャリティ側が提訴に躊躇し「泣き寝入り」傾向が見られたからである。こうした課題に対処するねらいで今回の改革では、チャリティ審判所・Charity Tribunalが創設され、コミッションとの紛争処理手続の簡便化・迅速化がはかられた。

さきにふれたように、登録チャリティの数は一八万八千程度である。ただ、登録を要しないチャリティもある。それは、①「小規模チャリティ(small charities)」、②「登録除外チャリティ(exempt charities)」および③「登録免除チャリティ(excepted charities)」である。①は、規模が小さいことから登録が不要となるものである。②は、他の政府機関の主管となることから、チャリティコミッションでの登録は適用除外となるものである。③は、チャリティコミッションの主管となるが、前会計年度の収入金額が一定額以下であることから登録が免除されるものである。

これらのカテゴリーのうち、②登録除外チャリティとしては、(a)イングランド国教会・Church of Englandや、一九四七年チャーチコミッションナー〔国教会〕法の下で国教会の財産の管理・運用をしているチャーチコミッションナー・Church Commissionerやその所管にある諸団体(一九九三年チャリティ法別表二)⁽³⁶⁾や、(b)一八五五年礼拝所登録法(Places of Worship Registration Act 1855)の下で、イングランド国教会以外のキリスト教派やその他既成の宗教・

教団で、その宗教上の礼拝施設 (a place of meeting for religious worship) や宗教婚施設 (a place for religious worship for the solemnisation of marriages under section 41 of the marriage act 1949) (以下「礼拝施設等」) が、出生・死亡・婚姻登録片長官 (The Registrar General of Births, Deaths, and Marriages) 以下「登録庁」、「登録片長官」により登録が認められたものなどをあげることができる。その他に、(c) 大学や大学関係の諸団体なども、登録除外とされてきた。今回のチャリティ制度改革では、後にふれるように、③登録免除チャリティの見直しが行われ、チャーチコミッションの所管の下にある諸団体や大学関係の諸団体なども登録対象となった。

さらには③登録免除チャリティとは、前会計年度の総収入金額が一〇万ポンド以下でチャリティコミッションもしくは所管大臣が指定する団体、および年間総収入が五万ポンド以下のすべての団体など(二〇〇六年チャリティ法三A条)である。

したがって、これら①、②、③のいずれかにあてはまる場合には、チャリティコミッションの所轄から外れることになる。これら登録免除チャリティを含めると、イングランド・ウェールズにあるチャリティは総数で約六〇万団体を超える。今回のチャリティ制度改革では、登録制度を運用しているチャリティコミッションの組織や権能のあり方などについても、見直し対象となった。

二 チャリティ法の特質と立法手続の基本

イギリスのチャリティ法を邦訳・分析するにあたり、前もって点検しておくべきことも少なくない。一つは、チャリティ法上の文言についてである。チャリティ法上の文言は、イギリスのチャリティ法の下で使われる意味内容と、アメリカのNPO法やその影響化で培われわが国のNPO界で使われてきている意味内容とは必ずしも一致しないことも多い^①。したがって、チャリティ制度改革の具体的な分析に入る前に、まず、いくつかの重要なチャリティ法上の文言を取り上げて、その意味内容、イギリス法的な特質などについて検討してみる^②。

また、チャリティ制度改革の包括的な分析にあたっては、立法の経緯や立法事実などにも立入って検討することが必要不可欠である。この場合、まず、イギリスの立法プロセスの基本的な特質について理解を深める必要がある。今回の新チャリティ法は政府立法のかたちで提案され、成立にいたっていることから、イギリスの政府立法手続に焦点を絞って基本的な検討を試みる。

1 社員、受託者・理事、取締役

「社員 (member)」のように、文言によつては、非営利法人・NPO法制のみならず、営利法人法制においても使用される文言がある。また、とりわけイギリスのチャリティ法制下では、保証有限責任会社・CLGのように、本来、営利会社に特有の法人類型が非営利目的にも幅広く活用されていた経緯がある。このため、「取締役 (director)」、「社員 (member)」、「受託者・理事 (trustee)」のような文言をどう邦訳し、分析すべきかが問われてくる。

保証有限責任会社・CLGには、株式有限責任会社・CLSのケースと同様に、「取締役 (directors)」がいる。また、「取締役会 (board of directors)」もある。しかし、「株主 (shareholders)」はいない。

保証有限責任会社・CLGには、通例、「社員 (members)」はいない。社員は、出資の代わりに、一ポンドとかほとんどノミナルな (形ばかりの) 保証を提供し、その保証の範囲で責任を負うことになる。つまり、保証有限責任会社・CLGには、非配当法人であることから、「株主」はいない。したがって、株式有限責任会社・CLSとは異なる。

つぎに、チャリティ (公益団体) には、非法人 (信託、法人格のない社団) のものと、保証有限責任会社・CLGなど法人形態のものがある。こうした公益団体の管理・運営をする「トラステイ (trustee)」という役職者がいる。この文言について、チャリティ法などでは、非法人である公益信託の場合も、登録チャリティである保証有限会社・CLG (公益会社・charitable company と同いう・一九九三年チャリティ法六三条以下) の場合も区別せずに、同じ「トラステイ (trustee)」あるいは「チャリティ・トラステイ (charity trustee)」という英語を使っている (一九九三年チャリティ法九七条一項)。しかし、本稿では、日本の公益法人などのケースとの整合性を考えて公益信託の場合のトラステイを「受託者」、一方、保証有限責任会社・CLGの場合のトラステイを「理事」と訳しておく。あるいは、文脈によつては、「受託者・理事」といった訳語をあてる。ちなみに、「受託者・理事」に当たるかどうかは、その名称ではなく、その負う実質的な責任を精査した上で判断することになる。また、法律上は、一八歳以上の者で、犯罪歴や破産歴などがないことが、適格要件である (一九九三年チャリティ法七二条一項参照)。チャリティコミッションは、この他に、経験や経営手腕などを強く求めている。

登録チャリティとなった保証有限責任会社・CLGの場合、会社法上の取締役 (directors) とチャリティ法上の理

事 (trustees) と二種類の役職者が存在するかたちとなる。実際には、取締役兼務理事 (director/trustee) となる。したがって、保証有限責任会社・C I L G の取締役会 (board of directors) は、同時に登録チャリティの理事会 (board of trustees) としての職責を担うことになっている。このため、忠実義務など、会社の取締役としての責任⁸³⁾に加え、基金を集め、それをもっぱら公益目的に費消する義務など、チャリティの理事として特有の責任⁸⁴⁾を負うことになる。また、各種の報告義務についても、会社法に基づく会社登記所・Companies House へは取締役として、一方のチャリティ法に基づくチャリティコミッションへは理事として報告を行うことになる。

監事とか出納役、事務役などの「役員 (officers)」の範囲や責任の幅が問われている。役員の範囲については、部長や相談役を含むのかなど、さまざまな議論がある。一般の従業員は、当然に役員には含まれないが、取締役と役員は、ほぼ同程度の責任を負うとされている。⁸⁵⁾ちなみに、アメリカの委員会設置会社では、オフィサー・officers と呼ばれる「執行役」を置いている。しかし、イギリスでオフィサーという文言を使う場合には、ふつう法人「役員」をさす。

2 チャリティ・トラステイ、根本規則、財産とは

「チャリティ・トラステイ (charity trustee)」については、チャリティコミッションが出している文書 C C 3 「チャリティ・トラステイの職責 (Responsibilities of Charity Trustees)」(二〇〇二年一月現在) の中で、用語解説をしている。すなわち、「チャリティ・トラステイ」とは、チャリティの根本規則 (governing document) の中で、そのチャリティの管理および執行の責任を負う者とさす。チャリティ・トラステイは、受託者・理事 (trustees)、執行受託者・常務理事 (managing trustees)、運営委員 (committee members)、総裁 (governors)、

もしくは取締役 (directors) その他の称号で呼ばれている。人格のない社団の場合には、執行委員会 (executive committee) または運営委員会 (management committee) が、チャリティ・トラステーにあたる。公益会社・charitable company の場合には、取締役 (directors) がチャリティ・トラステーにあたる。」と述べている。

それでは、この説明の中でいっている「根本規則 (governing document)」とは、具体的にどのようなものをさすのであろうか。この文言についても、先にあげた文書CC3の中で説明をしている。すなわち、「根本規則とは、チャリティの目的、および、通常、その管理方法を定めた文書を指す。信託証書 (trust deed)、規約 (constitution)、基本定款 (memorandum) および附属定款 (articles of association)、遺言証書 (will)、財産権移転証書 (conveyance)、勅許状 (Royal Charter)、チャリティコミッションナーのスキームまたはその他公式の文書をさす。」としている。いわゆる、わが国でいう、定款とか、寄附行為とか、規則とかの総称である。

一般に、チャリティ・トラステー (受託者・理事) は、事務執行、「財産」の管理処分にあたる職責を担っている。この場合の「財産」(property) とは、具体的にどういった範囲のものをさすのが問題になる。同じく、この文言についても、さきにあげた文書CC3の中で説明を加えている。すなわち、「財産 (property) とは、土地および建物はもちろんのこと、投資 (investments)、現金 (cash) その他の資産 (other assets) を含む」としている。

それから、一般に、トラステーには、「カストディアン・トラステー (custodian trustee)」と「マネジング・トラステー (managing trustee)」が存在する。前者は、「保管受託者」あるいは「管財人」と訳されており、単に信託財産の保管、権限保有の職責を担うだけである。後者は、さきにふれたように、「執行受託者・常務理事」と訳されている。信託財産の管理処分行為、さらには公益信託ないしは公益目的会社の業務執行にあたる。公的チャリティ管

財人 (Official Custodian for Charities) の職責は、チャリティ法の定めに従い、チャリティコミッションの職員が果たしている。

3 チャリティの受託者・理事、取締役・役員の責任の範囲

チャリティの役職者が負う責任の範囲について。役職者を、大きく「非法人の受託者・法人の理事」と「法人の取締役・役員」とに分けて、思いついた範囲で、おおよそのものを図示すると、次のとおりである。

〔図表Ⅱ－１〕 チャリティや法人の役職者が負う主な責任

非法人の受託者・法人の理事	法人の取締役・役員
<ul style="list-style-type: none"> ・ 普通の経営者と同程度の注意と慎重さを尽くして忠実に職務にあたること ・ 公益目的に出捐された金銭・財産を、もっぱらその目的に費消すること ・ 非法人の受託者の場合、信託違反や忠実義務違反があったときには、個人的に無限責任を負うこと 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 信認義務／会社と社員の最良の利益につながるよう行動すること ・ 注意義務／職務の遂行にあたり、相当の注意や技能を尽くすこと ・ 法令順守義務／会社法など法令の定めを遵守すること ・ 会社債務に対し個人責任を負わない

4 登記、登録

保証有限責任会社・CLGは、“登録”すればなるのか、あるいは、“登記”すればなるのか、和訳が問題になる。

保証有限責任会社・CLGは、通産省・DTIの独立行政法人である会社登記所・Companies Houseで「登記(registration)」して法人格を取得することになる。

それから、イギリスにおいては、保証有限責任会社・CLGは、ふつう「非営利団体・NPO(=not-for-profit organisations)」とも呼ばれている。これは、あがった収益を、その社員に配分しないで、その団体の非営利・公益目的に充当する仕組みの団体であるからである。もちろん、保証有限責任会社・CLGには、株主はいない。しかし、いわゆる「会社」であるから、理論的には、収益があればそれを社員に配当することも可能である。こうした団体を「非営利配当団体(non-profit distributing organisation)」と呼ぶ。

保証有限責任会社・CLGが、たんなる「非営利」以上の、より高度の「公益」活動をするとする。この場合、申請して、チャリティコミッションで「レジストレーション(registration)」あるいは「レジスター(register)」できると、「登録チャリティ」「登録公益団体」(registered charity)になれることになっている。登録チャリティになれば、本来の事業が課税除外になるとか、寄附者が控除・損金算入の対象となる寄附金の受入など、課税上の支援措置が受けられる。ただ、この場合、「レジストレーション」あるいは「レジスター」という用語を「登録」と訳すのか、あるいは「登記」と訳すのか、は悩ましいところである。今回のイギリスの制度改革においては、新たに「公益法人・CIO(=Charitable Incorporated Organisation)」の類型が導入されることが決った。後で詳しく分析するが、この制度の下で、非法人は、チャリティコミッションに「レジストレーション」あるいは「レジスター」することにより法人格を取得でき、公益法人・CIOになることになっている。この場合にも、「登録」と訳すか、「登記」と訳すかの問題が出てくる。一応、本稿では、「登録チャリティ」、つまり、「登録」と訳している。しかし、会社登記所・Companies

Houseでの法人格取得のケース、それから今後チャリティコミッションでの法人格の取得のケースでは、“レジストレーション”あるいは“レジスター”の英語の邦訳としては、「登記」の訳語をあてたいと思う。つまり、“法人格の取得”が関係するケースでは、「登記」に統一することにする。

5 イギリスの政府立法手続

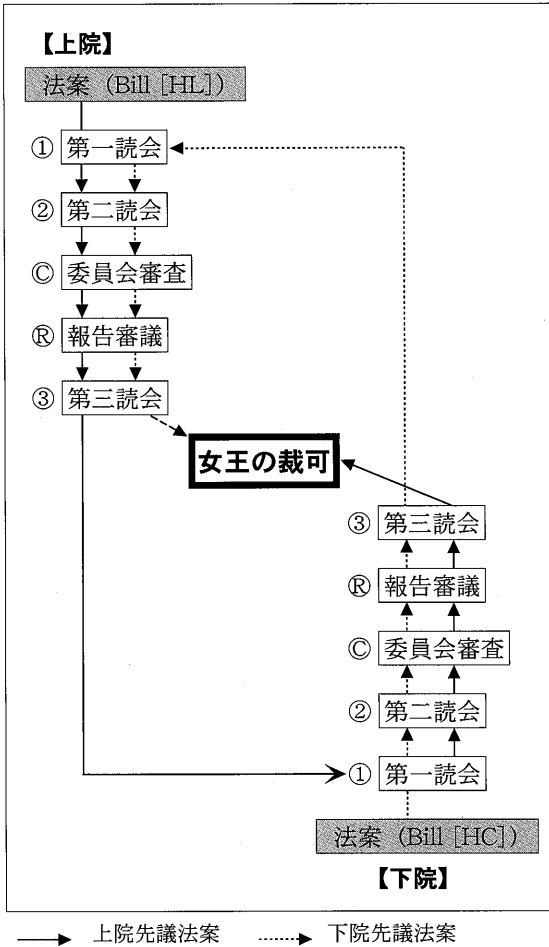
チャリティ法 (Charities Act 2006) は、二〇〇六年一月七日に議會を通過・成立し、翌八日に女王の裁可を得て公布された。チャリティ法案 (Charities Bill) は、内務省・Home Departmentが準備し、政府立法 (government legislation) のかたちで立法作業がすすめられた。

イギリスは、わが国と同じように、議院内閣制 (Cabinet System of Government) をとっている。また、イギリス議會 (ウエストミンスター議會) は、二院制となっている。つまり、一つは「House of Lords」(わが国では「上院」あるいは「貴族院」と邦訳されている。以下「上院」である。そして、もう一つは「House of Commons」(わが国では「下院」あるいは「庶民院」と邦訳されている。以下「下院」である。原則として、法案は、議會下院、議會上院、いずれに先に提出してもよい。⁽⁶⁵⁾ したがって、法案のディベート・質疑討論は、法案が提出された院ではじめる。もつとも、予算法や税財政法に関する法律をつくるための審議や政策問題をディベートは下院からはじめなければならぬ慣習になっている。⁽⁶⁶⁾ ちなみに、チャリティ法案 (Charities Bill) は、上院先議で審議がすすめられた。⁽⁶⁷⁾

さらに、イギリス議會は、法案審議における“本會議 (読会) 中心主義”を基本としている。⁽⁶⁸⁾ このこともあつて、イギリス議會には、わが国のような省庁の縦割りに従った常任委員会は置かれていない。以上が、イギリス議會における

法案審議の際立つた特徴である。このような特徴を念頭に置いた上で、イギリス議会における立法過程を図示すると、次のとおりである。

〔図表Ⅱ―Ⅱ〕 立法過程（法案から法律になるプロセス）

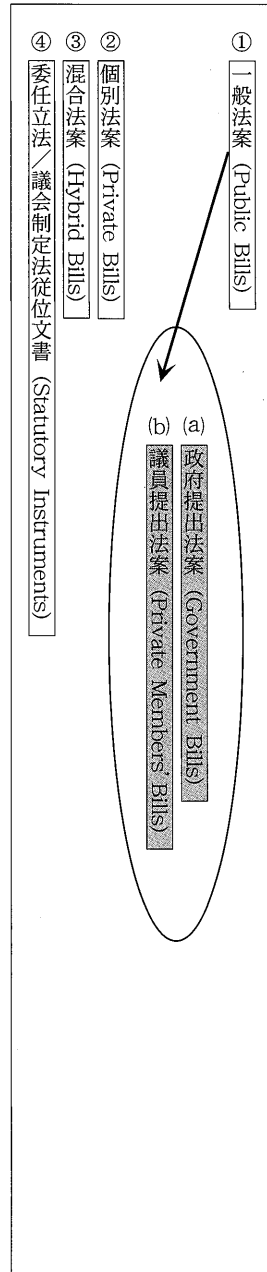


図Ⅱ―二法案を使って、イギリス議会における「法案 (bill)」から「法律 (act, statute)」になるまでのプロセスを手短に説明してみる。法案（予算法案も含む。）は、多くの場合、まず議会下院に提出され、本会議の第一読会、第二読会で審議される。第一読会では、法案名が読み上げられ、形式審議の後、法案の印刷が命じられる。したがって、法案は、第二読会においてはじめて実質審議が行なわれることになる。その後、これらの法案は委員会に付託され、逐条審査が行われる。審査結果は、下院本会議に報告される。その報告を受けた後、下院は、本会議での報告審議、さらには第三読会での審議を行い、採決するかどうかが決定される。採決された場合、法案は直ちに上院に送付され、上院は、下院審議の場合と同様に、本会議の第一読会、第二読会の後、委員会審査、報告審議、第三読会での法案審議のステップを踏んで採決をする。上院で採決後、最後に女王の裁可を得て正式の法律として成立する。

（１）イギリスにおける法案の分類

イギリス議会で成立する法律は、法案提出ルートから見た場合、わが国と同じように、政府提出にかかる法案のほかに、議員提出にかかる法案がある。また、イギリスでは、法案に性格に着眼して、次のように、法案をいくつかの種類に分けて説明されてきている。

〔図表Ⅱ―Ⅲ〕 法案の種類



① 一般法案とは

一般法案 (Public Bills) とは、公共政策にかかる事柄に対処することをねらいとした法案をさす。一般法案は、提出ルートから見てみると、(a) 政府提出法案と (b) 議員提出法案とに分けることができる。⁽⁹⁸⁾

(a) 政府提出法案とは、大臣の地位にある議員 (閣僚) が議会に提案する法案である。一方、(b) 議員提出法案とは、政党は問わず、閣僚以外の議員が議会に提出する法案である。

② 個別法案とは

個別法案 (Private Bills) とは、通例、ある地域、ある法人ないしある個人にかかる法案をさす。大多数の個別法案は、自治体、民間会社などの利害に大きく関係している。個人ないし団体からの請願に応じて議会に提出される法案を

さす。

③ 混合法案とは

特定の個人ないし団体にかかるものであり、かなり多くの点で個別法案として取り扱うが、政府法案のかたちで議会に提出される法案をさす。

④ 委任立法とは

「委任立法 (delegated legislation)」とは、議会制定法 (acts of Parliament, statutes) で付与された権限の範囲内で大臣がつくる命令 (orders) や、議会制定法ないし国王・女王大権 (prerogative) に基づいて枢密院・Privy Council が布告する勅令 (orders)、政府各省がつくる規則 (regulations) などを含む。「従位立法 (Subordinate Legislation)」あるいは「第二次的立法 (Secondary Legislation)」ともいう。この場合、議会制定法は「第一次立法 (Primary Legislation)」と呼ばれる。

一九四六年議会制定法従位文書法 (Statutory Instruments Act 1946) の下では、委任立法は、「議会制定法従位文書 (Statutory Instruments)」という統一の呼称が使われ、議会主権の立場から、議会が委任立法に対する事後コントロールを行うことになっている。^{⑦)} また、同法の下、議会制定法従位文書については、公開の原則を徹底するとともに、標準連続番号をつけ、政府印刷局・Her Majesty's Stationery Office から出版される。^{⑧)}

(2) 政府提出法案の準備と事前審査

イギリスにおいて、例年、成立した法律を見てみると、政府が旗を振って成立にこぎつけた法案が圧倒的な数を占めている。ある意味では、わが国と似た立法状況にある。ただ、イギリスの立法プロセスは、政府法案の場合も、議員提出法案の場合も、基本的には差ほど違いはない。

イギリスにおける立法プロセスは、まず法案の準備からはじまる。政府法案の場合には、主管省による法案ができあがると、その法案について閣議決定をし、大臣の地位にある議員(閣僚)が自分の職名をつけて内閣を通じて議会に提出する。その後、議会が法案審議をはじめめる。

近年、政府立法過程の透明化、議会統制が一段とすすんできている。その一つが、重要政策の法案化段階、あるいは法律草案に対する意見公募／公開諮問手続(public consultation procedures)の実施である。そして、もう一つは、議会上下合同委員会による法律草案の事前審査(pre-legislative scrutiny of draft bills)の実施である^①。

① 法案提出の理由もさまざま

通例、内閣が提出する予定の政府法案は、毎年一二月に上院で挙行される議会の開会式における「女王の演説(Queen's Speech)」の中ではじめて、公式に明らかにされる。一般国民は、この演説を通じて、政府がどのような法案を準備しているのかを知ることができるわけである。しかし、この演説では、その法案を準備することになった経緯や理由までは明らかにされない。

また、周知のように、議会に法案を提出するルートは、内閣を通じるものだけではない。議員自身が提出するルート

もある。女王の演説では、議員提出法案についてまではふれられることはない。

一般に、どのような経緯・理由から議会上院に法案が上程されるかについてまとめてみると、次のようになる。

〔図表Ⅱ－四〕 法案提出にいたるさまざまな経緯・理由

① 政党が、選挙の際に出した政権公約 (manifesto) に従い、政権獲得後に政策実現のために法案を提出する必要がある場合
② ロメ条約 (Treaty of Rome) や欧州人権規約 (European Convention on Human Rights) のような、国際条約を批准した結果、国内法上の対応を行う必要がある場合
③ 省の諮問に依じて、法制委員会 (Law Commission) のような委員会が出した答申 (recommendations) を実現するため必要がある場合
④ 議員が自己の考える政策を実現する (議員立法の) 必要がある場合
⑤ 財政法案 (Finance Bills) や国庫基金支払法案 (Consolidated Fund Bills) のように、政府が、毎年必ず法案を議会上院に上程する必要がある場合

② 政府提出法案の準備

政府提出法案 (政府立法案) は、原則として、議会上院、議会上院のいずれからも審議をはじめることができる。ただし、財政法案 (Finance Bills) や国庫基金支払法案 (Consolidated Fund Bills) は、必ず議会上院 (下院先議) で審議をはじめなければならないことになっている。⁽¹⁸⁾

政府提出法案は、まず、所管省の立法担当職員が法律草案 (draft bill) の作成にあたる。次に法律草案をつくった所管の省の説明を受けて、内閣府・Cabinet Officeにある法制局・PCO (≡Parliamentary Counsel Office) の法律家チームが法案 (bill) の審査にあたる。^{②4} その上で、政府は、閣議決定し、提出法案の議会会期内成立を期してスケジュールをつくる。こうした一連のプロセスを踏んで政府提出法案はできあがる。

近年、こうしたプロセスに加えて、後に詳しくふれるように、政府提出法案の成立を着実にするために、議会の上下両院合同委員会 (Joint Committees of Commons and Lords) による法律草案の事前審査 (pre-legislative scrutiny of draft bills) を受ける事案も増えている。

二〇〇六年チャリティ法 (Charities Act 2006) について見てみると、この法律は政府立法によった。しかも、上院先議のかたちですめられた。また、政府は、チャリティ法案 (Draft Charities Bill) を、議会上下両院合同委員会の事前審査に付した。つまり、この法律の上院提出に先立ち、内務省・Home Department が当初、法律草案 (draft charities bill) を作成した後に、政府が議会の「チャリティ法案に関する上下両院合同委員会 (Joint Committee on the Draft Charities Bill)」での事前審査を諮問した。合同委員会は、意見公募／公開諮問や公聴会を開催し、報告書を作成し政府に答申をした。この答申を受けて、内務省が法案を再点検し、内閣府法制局の精査を受けた法案を閣議決定し、内務大臣が同法案に内務省が作成した法案解説 (Explanatory Notes)^{②5} を添付して、議会上院へ提出した。

なお、政府提出法案は、解散後の議会開会の場合とは別として、通例、毎年一月に上院で挙行される議会の開会式における「女王の演説」の中ではじめて、公式に明らかにされる。

③『グリーンペーパー』、『ホワイトペーパー』の公表と意見公募

重要政策に関する法案の場合、法案化する前に、提案の趣旨や利害がからむ要点、それについての所管省の見解をまとめた『グリーンペーパー』(緑書Green Paper)が公表される。通例、『グリーンペーパー』は、後でふれる『ホワイトペーパー』(白書Green Paper)より先につくられ、公式に明らかにされる。

『グリーンペーパー』公表のねらいは、法案化に先立ち、議員に対する政策内容の説明はもちろんのこと、利害関係人、さらには民・納税者から重要政策に対する広く意見を公募/公開諮問・PCC(=Public Consultation)することにある。

所管省は、各界からの意見を集約し、手直した法案がまると、次に『ホワイトペーパー』をつくって公表する。『ホワイトペーパー』は、法案の議会提出に先立ち、法律原案に対し一般国民・納税者から広く意見を公募/公開諮問する(法案PCC)手続である。(ちなみに、わが国の『白書』は役所の年間の活動記録・年報であるので、ここでの白書とは異なる。)

必ずしもすべての政策について、『グリーンペーパー』や『ホワイトペーパー』が出されるわけではない。また、こうした慣行が重視されるようになったのは、一九九七年頃からである。それ以前は、法律の起草原案が公式に明らかにされることは極めてまれなことであった。

いずれにしても、『グリーンペーパー』や『ホワイトペーパー』は、政府立法にあたり、政府が利害関係人を含む幅広い民・納税者から意見を聴くとともに、民の理解を求めるために出される文書である。

一方、所管省は、白書をもとに政策内容の再点検をして、「法案(Bill)」に仕上げる。法案は「Bill」と呼ばれるが、

その語源は、いわば議会はこれを受けて審議成立に努めて欲しいという議員に対する“請求書”ないし“請願書”の意味である。

④ 議会上下合同委員会による法律草案の事前審査

法案審議における“本会議（読会）中心主義”を基本としているイギリス議会では、法案は、いきなり議会本会議での審議に付される慣例になっている。しかも、政府がどのような法案を検討しているのかについて、一般に人々には、年末に議会上院で行われる議会開会式での女王の演説（Queen's Speech）ではじめて知られるという立法環境が久しく続いてきた。

政府情報の公開の流れが加速する中、こうした立法環境に対する違和感をもち、政府立法（Government bill）の透明度を高めるべきとの声が次第に高まっていった。政府側も、法律草案（draft bills）を公開し、草案に対する意見公募／公開諮問をする手続をすすめることで、こうした声に積極的に応える姿勢に転じた。

一方、法案によつては、政党間での無用な争いを避け、社会一般の利益を優先する観点から、議会通過を確実にする場合もある場合も少なくない。こうした場合には、政府立法で提出される予定の一般法案（draft public bill）を公開し、正式に議会に上程する前に議会に対し事前審査を求めるのも一案である。

ブレア前政権は、政府の透明化の一端として、政府提出法案の公開と事前審査を積極的にすすめた。一方、議会側も、政府提出法案の成立を確実にするねらいもあり、議会上院の特別委員会、あるいは議会上下両院合同委員会（Joint Committees of Commons and Lords）を活用して、法律草案の事前審査（pre-legislative scrutiny of draft bills）

を積極化させた。とりわけ、事前審査を効率的にすすめることのできる上下両院合同委員会の活用には比重が置かれた。ちなみに、上下両院合同委員会は、特別委員会(select committee)の一種である。税法のような複雑かつ技術的な法案については、とりわけ、その草案段階で、上下両院合同委員会が開かれることが多い。法律草案の事前審査については、馴れ合い政治につながるのと否定的な評価もある。しかし、法案審議における時間不足に陥りがちな本会議(読会)中心主義の弱点を補うとともに、読会段階でのディベート・質疑討論の活性化にも資するという見方も強く、おおむね肯定的に評価されている^⑧。

チャリティ法制度改革においては、法律草案の事前審査が積極的に活用された。内務省がチャリティ法草案(Draft Charities Bill)を準備し、二〇〇四年五月に公表した。政府は、この草案を議会に送り、事前審査を行い、同年九月末までに意見報告書(答申書)を作成するように諮問した。議会は「チャリティ法草案に関する上下両院合同委員会(Joint Committee on the Draft Charities Bill)」を立ち上げた。

この上下両院合同委員会による審査では、通常の特別委員会(select committee)と同様の手続にのっとり、公聴会(六月八日、一六日、二三日、三〇日、七月七日、一四日、二二日)を開催するとともに、意見公募/公開諮問手続を実施し六月二一日までに個人や利害関係団体に対し文書による意見提出を求めることで、すすめられた。なお、公述人(witness)となることを希望するものは、公述要旨に資料(その資料が五頁以上に及ぶ場合には一頁にしたその要旨。また、委員会報告書への重複転載を避けるために、その資料がすでに出版済みのときはその出版先)を添付して電子メールで委員会事務局へ送付するように求めた。

チャリティ法草案に関する上下両院合同委員会は、二〇〇四年九月一五日付けで、意見公募/公開諮問に応じて提出

された意見や資料⁽⁷⁷⁾、公聴会での公述人氏名・所属・公述内容(要旨)を含む議事録⁽⁷⁸⁾などを含む第一次報告書(答申)⁽⁷⁹⁾を作成、政府に答申した。また、これらの情報は、九月三〇日に議会ホームページ(HP)に公開した。一方、内務省は、同年一二月に、両院合同委員会報告書(答申)に対する回答を作成し議会に提出、公表した⁽⁸⁰⁾。

このように、チャリティ法の政府立法においては、法律草案の事前審査手続をとった。同法案の作成を担当する内務省は、両院合同委員会から報告書(答申)を受けた後、同法案を再度見直した。その上で、同法案の上院提出を閣議決定する前の内閣府法制局による精査に臨んだ。

(3) 議会上院先議の法案審議プロセス

イギリス議会は、法案審議における「本会議(読会)中心主義」を基本としており、本会議での審議が法案成否に重い役割を担っている。下院先議の法案を素材に、その審議プロセスを追いながら、読会や委員会の役割を分析してみる。

① 下院第一読会での法案審議

すでにふれたように、政府法案は、毎年一月に上院で挙行される議会の開会式における「女王の演説」の中ではじめて、公式に明らかにされる。慣習として、多くの法案について、女王が法案を公表した日が「第一読会(First Reading)」になる。

議会では、女王演説への奉答文審議の中で、野党は、修正案を出して議論をはじめ、与党党首である首相はこれに反論し、同じフロアで与野党議員が向かい合って一週間にわたるディベート・質疑討論が展開されることになる。野党

の修正案は通例否決される。否決されなければ、内閣は総辞職することになる。

議会における与野党議員の発言は、ディベートであることから、議事速記録は、「パラメンタリー・ディベーツ（議会の質疑討論〜Parliamentary Debates）」と呼ばれる。

第一読会には、多くの議員法案も提出されるが、ほとんどの法案は、この段階で姿を消してしまう。

通例、第一読会は、法案名が読み上げられ、形式審議の後、法案の印刷が命じられ、これで終了する。

② 下院第二読会での法案審議

法案の実質審議の場合は第二読会（Second Reading）である。議会上院本会議において、政府法案の骨子に関するディベート・質疑討論が与野党幹部を中心に行われ、これを承認するかどうかが決められる。

手順としては、まず、政府法案の提出者である担当大臣から、提案の趣旨と法案についての説明がある。与党の担当大臣と陰の内閣の担当大臣とのディベートは、最初と最後に行われるのが慣例となっている。

ディベート終了後直ちに、法案を承認するかどうかの採決が行われ、第二読会は終了する。

③ 法案の委員会審査

議会上院本会議第二読会での審議を終えた後、法案は、委員会での逐条審査に付される。

イギリス議会には、わが国のような省の縦割りに従った常任委員会は置かれていない。というのは、わが国会では法案審議における「委員会中心主義」をとっているのに対して、イギリスは「本会議（読会）中心主義」を基本としている。

るからである。

イギリス議会における法案審査「委員会 (Committees)」は、A委員会、B委員会と指定された「一般法案委員会 (Public Bill Committee)」である。例えば、チャリティ法案の場合には、「チャリティ法案委員会 (Charities Bill Committee)」と称される。ちなみに、一般法案委員会は、二〇〇五〜二〇〇六年会期までは「検討委員会・Standing Committees」と呼ばれていた。^⑩

この委員会審査の位置づけは、あくまでも議会本会議で通過した原案の事後的な審査機関に過ぎない。したがって、本会議の指示にしたがって活動する。しかし、読会中心主義の法案審議システムの下では審議時間が不足しがちであり、実際には、比較的長期にわたって開かれるこの委員会段階での法案審査はきわめて重い役割を演じている。

委員は、与野党の議員数に応じて、法案ごとに選任される。おおよその場合、一七人からなる。これら一般法案委員会 (旧検討委員会) では、本会議の第二読会を通過した法案の細部にわたり、法案の趣旨にそつた逐条審査を行う。必要があれば原案に修正を加える。^⑪ 審査が終れば、本会議へ報告 (report) することになる。一般法案委員会 (旧検討委員会) は、本会議への報告を終えた後に解散する。

④ 下院での報告審議

下院本会議は、委員会審査で加えられた修正点について報告を受ける。そして、この委員会報告について審議する。この段階 (報告段階＝Report Stage) では、すべての議員が意見を述べ、採決に加わることができる。ただ、ディベートの範囲は限られる。

⑤ 下院第三読会での法案審議

議会の第三読会（Third Reading）では、最終法案について、改めて全議員で全体的に「ディベートを行い、採決により議員の意思を確認する。

第三読会とは、通例、極めて簡潔に行われる。なぜならば、最終法案には、報告段階で問題になった項目はすべて挿入されており、あらためて大きな修正を加える必要がないからである。

⑥ 上院での法案審議

下院を通過した法案は、議会上院に送られる。上院では、下院法案の審議を行うことになる。一般に、上院では、下院先議の法案内容に対し技術的な助言をするような審議が多く見られる。また、政権公約にかかる法案の場合には、否決を避けるルールなどもある。慎重審議が、上院のモットーである。

法案について、両院不一致の場合には、両院協議会のような仕組みがないため、両院を行ったり来たりすることになる。実際には、各院は、妥協・合意に向けて他の院から出された修正案を精査し、法案通過の途を探る。なぜならば、一九一一年および一九四九年議会法により、上院の意思にはかわりなく、財政法案については一ヵ月、他の法案は一年以内に、下院の意思に従って成立することになっているからである。両院を通過した法案は、女王の裁可を得て法律として成立する。

(4) 上院先議の法案審議プロセス

一方、上院先議の法案、つまりはじめに議会上院に提出された法案は、下院審議の場合と同じように、上院において、本会議第一読会審議、第二読会審議、委員会審査、本会議報告審議、本会議第三読会での法案審議のステップを踏んで、採決の後、議会上院へ送られる。⁸³⁾

上院の場合、委員会審査は、ほとんどの場合、グランド委員会 (Grand Committee・総括委員会) で行われる。⁸⁴⁾ グランド委員会では採決は行われない。つまり、全会一致が原則となっている。この委員会には、いずれの上院議員も出席できる。⁸⁵⁾

ちなみに、チャリティ法案は、上院先議の法案であったため、上院本会議第一読会、第二読会での審議の後、委員会審査は、グランド委員会、つまり上院のチャリティ法案グランド委員会 (Charities Bill Grand Committee) で行われた。

(5) パブリックコンサルテーション・P C (意見公募／公開諮問) 制度

イギリスにおいては、政府の新政策、政府立法や行政立法をすすめるに先立ち、重要な案件については、利害関係人 (stakeholders) からの意見集約をねらいにパブリックコンサルテーション・P C (≡ Public Consultation、意見公募／公開諮問) を求める仕組みが整備されてきている。⁸⁶⁾ 意見公募／公開諮問は、政府各省庁が実施する場合と、議会が実施する場合とがある。提出された意見は、あくまでも参考意見であり、意見公募／公開諮問実施主体はこれに従う義務はない。しかし、提出された意見は、一覧としてすべて報告書で公表される。また、同時にそれぞれの省庁ないし議会

のホームページ（HP）で公開される。⁸⁷

三 チャリティ制度改革立法成立までの経緯

これまで、イギリスの伝統的なチャリティ制度についての基礎的な理解を深める分析を行ってきた。ここからは、二〇〇六年チャリティ法（Charities Act 2006）の成立により実現したイギリスのチャリティ制度の抜本的な改革までの立法上の経緯について分析する。

1 チャリティ政策の策定から法案化へ

これまで、イギリスの立法過程について、最近の流れを含めて基礎的な分析を行ってきた。この分析をもとに、イギリスにおける抜本的なチャリティ制度改革について、実際に立法過程に比重を置かれたちで分析をすすめる。

（１）政府のチャリティ政策法制化のプロセス

議院内閣制をとるイギリスにおいては、政府立法が圧倒的多数の実情にあり、ある意味では、議会の行政依存の深刻化、議会での法案審議の形骸化など、わが国と似た現象を呈しているようにも見える。この背景には、法案審議時間不足、複雑かつ専門的な立法技術を求められる法案の増大など、とりわけ法案審議における本会議（読会）中心主義を基

本とすることから派生する問題もある。

イギリスでは、政策立案・法制化のプロセスの透明化を一段と強める方向に大きく舵を切ること、こうした問題への実効性のある対応を試みている。チャリティ政策の法制化プロセスにおいても、政府の政策の公開・意見公募／公開諮問、法律原案の公開、法律原案の議会委員会での事前審査の推進など、数多くの目新しい対応策を見ることができ。

① 政府のチャリティ政策の公開

イギリスのチャリティ法改正は、一九九八年に、内閣に設けられた「実行と革新会議・PIU (＝Performance and Innovation Unit)」による検討にはじまる。その後、二〇〇二年九月に、首相直属の戦略会議・Strategy Unitがチャリティ制度改革に関する意見公募のための報告書『民間活力、公益増進 (Private Action, Public Benefit)』をまとめ、内閣府・Cabinet Officeが公表した。この意見公募用の報告書の公表を受けて、政府は、同年十二月末まで、意見公募／公開諮問を行った。

② チャリティ法案の議会による事前審査

その後、内務省・Home Departmentが、政府提出立法であるチャリティ法案の作成を担当した。二〇〇四年に、この法律の上院提出に先立ち、同省が作成したチャリティ法案 (draft charities bill) を、政府が、議会の「チャリティ法案に関する上下両院合同委員会 (Joint Committee on the Draft Charities Bill)」での事前審査を諮問した。合同委員会は、意見公募／公開諮問や公聴会を開催し、報告書を作成し政府に答申をした。この答申を受けて、

二〇〇四年九月に、内務省が法案を再点検し、同省が両院合同委員会報告書（答申）に対する回答を作成、公表した。

③ チャリティ法案の議会上程、議会解散で廃案に

二〇〇四年一月二三日の女王の演説（Queen's Speech）の中で、「チャリティ法の改正」を公表した。⁸⁸⁾
 二〇〇四年二月二〇日に、政府は、内務省が作成し、内閣府法制局の審査を受けたチャリティ法案（Charities Bill）を閣議決定し、内務大臣が、同法案に内務省が作成した法案解説（Explanatory Notes）を添付して、議会上院へ提出した。二月二〇日の上院第一読会、翌二〇〇五年一月二〇日の第二読会、二〇〇五年二月から三月の上院グラント委員会での度重なる法案審査を経て、三月二二日に法案は同委員会で承認された。しかし、チャリティ法案は、二〇〇五年五月の議会下院の解散、総選挙でいったん廃案になった。

④ チャリティ法案の議会再上程、成立、公布

総選挙後、労働党が僅差で勝利し、引き続き政権を担当することになった。二〇〇五年五月一八日に、政府は、チャリティ法案を、再度、議会上院に上程した。同法案は、上院での第一読会、第二読会の審議、グラント委員会審査、上院での報告審査、第三読会での審査を経た上で採決され、議会下院へ送られた。議会下院でも、上院と同じように、第一読会、第二読会、検討委員会審査、下院での報告審議、第三読会での所定の審議・採決に付された。

その後、二〇〇六年一月七日に、上院での下院案の修正審議を終え、採決の結果チャリティ法案は上院を通過、成立に至った。翌八日に女王の裁可を得て、二〇〇六年チャリティ法（Charities Act 2006）が公布された。

(2) 二〇〇六年チャリティ法成立までの経緯

政府立法のかたちですすめられたチャリティ制度改革のための新法成立・公布までの進行プロセス、法附則 (implementation orders) に基づく各条項の施行日などをわかりやすく図で示すと、次のとおりである。⁹⁸⁾

〔図表Ⅲ―1〕チャリティ法制度改革の経緯

年	主要な事項
二〇〇一年	<ul style="list-style-type: none"> 七月三十一日：ブレア首相 (当時) が、内閣府に設けられた「実行と革新会議・UIP (＝Performance and Innovation Unit)」(当時) に対し、チャリティ制度改革に向け意見を求めた。⁹⁹⁾
二〇〇二年	<ul style="list-style-type: none"> 九月二十五日：首相の諮問に答え、首相直属の「戦略会議・Strategy Unit」¹⁰⁾ が、チャリティ制度改革についての政策まとめた報告書『民間活力、公益増進 (Private Action, Public Benefit)』(「戦略会議報告書」) を首相に答申し、これを内閣府が公表。¹⁰¹⁾ 十一月末：公表後、内務省と戦略会議が共同で、戦略会議報告書に対する意見公募／公開諮問を開始【一〇八七件の応募意見】 十一月二〇日：チャリティコミッションが戦略会議報告書を基本的に受諾。¹⁰²⁾
二〇〇三年	<ul style="list-style-type: none"> 三月：財務省 (HM Treasury) が報告書『地域社会貢献企業・地域社会益会社の提案 (Enterprise for Communities: Proposals for a Community Interest Company)』を公表。¹⁰³⁾ 五月：イングランド銀行 (Bank of England) が特別報告書『社会企業への融資 (The Financing of Social Enterprises: A Special Report by the Bank of England)』を公表。¹⁰⁴⁾ 七月：政府 (内務省) が、戦略会議報告書の応募意見に答えた報告書『チャリティと非営利：現代の法制

	<p>(Charities and Not-for-Profits: A Modern Legal Framework)』を作成、公表⁹⁵⁾</p> <p>・九月：政府(内務省)は、一般公衆を対象とした公益目的での募金活動への許可制導入案件(Public Collections for Charitable, Philanthropic and Benevolent Purposes)に関する意見公募／公開諮問を開始⁹⁷⁾</p> <p>・一〇月：通産省(Dep't. of Trade and Industry)が報告書『社会貢献企業・社会企業に関する経過報告書』成功戦略(Social Enterprises: A Progress Report on Social Enterprise: A Strategy for Success)』を公表⁹⁸⁾</p>
二〇〇四年	<p>・五月：内務省が「チャリティ法案(Draft Charities Bill)」を作成し、政府に提出⁹⁹⁾</p> <p>・五月：政府が、議会に対し、チャリティ法案の事前審査を諮問、議会は「チャリティ法案に関する上下両院合同委員会(Joint Committee on the Draft Charities Bill)」を設け、公聴会および意見公募／公開諮問の実施により草案の事前審査を開始</p> <p>・九月一五日：両院合同委員会が法案案に対する報告書(答申)を政府に提出</p> <p>・九月三〇日：議会が、両院合同委員会が法案案に対する報告書(答申)を公開¹⁰⁰⁾</p> <p>・十一月三日：女王の演説でチャリティ法改正の公表¹⁰¹⁾</p> <p>・十二月：内務省が両院合同委員会報告書(答申)に対する回答を公表¹⁰²⁾</p> <p>・十二月二〇日：政府は「チャリティ法案を、議会上院に上程【上院第一読会】」</p>
二〇〇五年	<p>・一月：通産省が報告書『地域社会益会社・地域社会益法人の所轄(Community Interest Companies: The Regulator of Community Interest Companies)』を公表¹⁰³⁾</p> <p>・一月二〇日：チャリティ法案にかかる上院第二読会</p> <p>・二月九、一〇、一三、二三日：上院グランド委員会審査</p> <p>・三月八、一四、一六、二二日：上院グランド委員会審査</p> <p>・五月：下院解散に伴うチャリティ法案の廃案</p>

<p>二〇〇六年</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・五月一七日…女王の演説の中でチャリティ法改正の公表⁽¹⁴⁾ ・五月一八日…政府は、（解散前に議会からの勧告に対する政府の対応案を織り込んだ） チャリティ法案を上院に再上程 ・五月一九日…チャリティ法案にかかる上院第一読会 ・六月七日…上院第二読会 ・六月二八日…上院グランド委員会審査 ・七月一二日…上院グランド委員会審査 ・一〇月一二日、一九日…上院報告審議 ・十一月八日…上院第三読会、採決後、法案を下院に送付 ・十一月九日…下院第一読会⁽¹⁵⁾
<p>二〇〇六年</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・六月二六日…下院第二読会⁽¹⁶⁾ ・七月四、六、一、一、一三日…下院検討委員会審査 ・一〇月二五日…下院報告審議および下院第三読会 ・十一月七日…上院での下院案の修正審議・採決、上院通過、成立 ・十一月八日…<u>女王の裁可を得て二〇〇六年チャリティ法公布</u>
<p>二〇〇七年</p>	<p>《新法の施行日》【新法は三年以内に完全施行】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・二月二七日…第一段階の施行・原則的な施行日⁽¹⁷⁾ ・一月…第二段階の施行【チャリティ合併規定など】
<p>二〇〇八年</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・二月〜三月…第三段階の施行【チャリティの会計・監査規定、チャリティ審判所規定、募金及び収益事業規定、チャリティコミッションの新権限行使規定など】 ・六月以降…第四段階の施行【新公益法人・CIO規定、小規模チャリティ規定など】

二〇〇九年

・最終段階の施行【登録免除チャリティ規定など】

* なお、**黒塗**は、チャリティ法の立法過程・施行とは、直接の関係はなし。

ちなみに、イギリスにおける今回の抜本的なチャリティ制度改革では、税制については大きな改正は行われなかった。この制度改革が検討される前後に、これまでであった公益寄附金税制における継続的寄附が段階的に廃止・新装される改正があったからである。単独寄附に比べ、継続的な寄附は手続が複雑であることや一回限りの少額寄附を望む一般市民・納税者には不都合なことなどが廃止の理由であった。^(註)

2 政府のチャリティ制度改革の論点整理

イギリス政府が目指したチャリティ制度改革のねらいは、一言でいえば、古色蒼然としてきた制度の現代化にあった。内閣府・Cabinet Office は、二〇〇二年九月二五日に、ブレア首相（当時）の求めに応じて直属の「戦略会議・Strategy Unit」がチャリティ制度改革の論点をまとめた報告書『民間活力、公益増進（Private Action, Public Benefit）』（以下「戦略会議報告書」）を公表した。そして、同年一二月末まで、内務省と戦略会議が共同で、意見公募／公開諮問を行った。

（１）戦略会議報告書に盛られた主な論点

戦略会議報告書で整理されたチャリティ改革の論点は、次のとおりである。

- ① チャリティおよび社会企業に適合する新類型の法人制度の創設
- ② チャリティ法の現代化
- ③ チャリティおよび社会企業にかかる法人法制の見直し
- ④ チャリティ部門に対する市民の信頼の構築
- ⑤ 独立、透明かつ適切な規制の確保

① チャリティおよび社会企業に適合する新類型の法人制度の創設

チャリティの定義は、四〇〇年以前からのものであり、古色蒼然とした定義の現代化をはかる必要がある。また、チャリティおよび社会貢献企業 (social enterprises) 向けの新たなタイプの法人制度を創設する必要がある。さらに、一般大衆に開かれた制度とする必要がある。このためには、規制主体であるチャリティコミッションの権能の現代化、見直しが必要である。

ブレア首相(当時)は、戦略会議報告書について、次のように述べている。「賢明な政府は、チャリティ部門が独立性を貫くことを尊重している。しかし、一方で政府はこの部門の支援に重要な役割を演じなければならない。この報告書は、法律を現代的にしかつ多様な団体がより効率的かつ革新的になれるようにするための、そして、他方では、この部門が永続的に成功する活力があると一般から高い信頼や信用が得られるようにするための、一連の措置を盛り込んでいる。この報告書は、勧告的資料として公表されている。これから三カ月にわたり、この報告書に対する分析や提案を行うための意見を提供する期間が設けられている。政府はこの部門と協働し、可能な限り幅広い人たちや団体からの意

見を聴きたいと望んでゐる。」⁽⁸⁾

② チャリティ法の現代化

この戦略会議報告書では、チャリティの目的を、従来四つに限られてきたものを、再検討し、一〇の目的を掲げた。つまり、①「貧困の防止および救済 (prevention and relief of poverty)」②「教育の振興 (advancement of education)」③「宗教の振興 (advancement of religion)」④「健康増進 (advancement of health)」⑤「地域社会の振興 (Social and community advancement)」⑥「文化・技芸・伝統の振興 (advancement of culture, arts and heritage)」⑦「アマチュアスポーツの振興 (advancement of amateur sport)」⑧「人権擁護、紛争解決および和解 (promotion of human rights, conflict resolution and reconciliation)」⑨「環境保全および改善の振興 (advancement of environmental protection and improvement)」など⑩「その他地域社会の利益増進 (other purposes beneficial to the community)」。

チャリティは、従来から相当規模の収益活動を行う場合には、別途に子会社を設置し、これを行うように求められてきた。この点について、戦略会議報告書では、子会社を設けることなくチャリティ自体が収益事業としてこれを行えるようにする提案を行った。

さらに、戦略会議報告書では、チャリティ目的を持つ団体はすべて、公益の増進 (public benefit) に資する活動を行うように求めた。

③ チャリティおよび社会企業にかかる法人法制の見直し

イギリスでは、チャリティ活動を、法人の器でやるか、非法人（任意団体・信託など）でやるかについては、さまざまな法形式の選択が可能である。また、法人形態を選択するにしても、営利法人の設立準拠法である会社法（Companies Act 1985）の下で、登録チャリティになれる保証有限責任会社・CLG（＝Companies limited by guarantee）を設立するかたちがとられてきた。これは、イギリスにおいては伝統的に民商法が一元化された法人法制に下にあることも一因である。つまり、公益法人に特有の法人制度・公器がなかったことも理由といえる。

戦略会議報告書では、「公益法人・CIO（＝Charitable Incorporated Organisation）」という新たな類型の法人制度を導入すると同時に、社会貢献をねらいとした企業を、相互扶助の目的から逸脱せず、かつ、その資産および収益を社会目的に費消するように制限を付すことを条件に、「地域社会益会社・CIC（＝Community Interest Company）」として認定する制度の導入を提案した。

④ チャリティ部門に対する市民の信頼の構築

チャリティの情報公開が必ずしも十分ではなく、一般からの寄附の費消についてもっと開かれた仕組みが必要であるとの声がある。そこで、戦略会議報告書では、比較的規模の大きいチャリティを対象に、新たに「標準情報申告書（Standard Information Return）」制度を導入し、一般市民に対し、その団体の活動の効率性、達成度および財務状態について、より明確な情報が開示されるように提案した。

また、戦略会議報告書では、一般大衆対象の募金活動・寄附勧誘に関する良き慣行の確立およびそのための監視を行

うため、新たに一般大衆を対象とした募金活動に簡便な許可制度 (licensing system) を導入するとともに、新規の独立した自主規制機関を設けるように提案している。なお、自主規制機関の設置が困難である場合には、内務大臣所管の規制機関の設置を提案した。

⑤ 独立、透明かつ適切な規制の確保

すでにふれたように、イギリスでは、一定規模以上のチャリティに対し、チャリティコミッションに申請して登録するように義務づけている。いい換えると、一定規模以下は、そのた別途の法律での規制を受けるものも含め、登録除外チャリティ (exempt charities) とされる。戦略会議報告書では、小規模チャリティの登録制度の適用除外を広げるために、規制対象となる年間収入最低額を、一千ポンドから一万ポンドに引き上げることが提案した。この措置が実現できれば、約一万の小規模チャリティが適用除外になることを指摘した。こうしたチャリティは、新たに「小規模チャリティ (small charity)」として分類するように提案した。

また、戦略会議報告書では、より開かれたチャリティコミッションの確立と説明責任を果せるように改革をすすめるように提案している。とくに、執行委員会を拡大しさまざまな利害関係人の参加を促し、かつ、委員長と執行委員の権限の明瞭化、および開かれた執行委員会の確立を求めた。さらに、戦略会議報告書では、コミッションが、新たな明確な立法目的にそい、事業報告書や活動報告書を議会に行うように求めた。

戦略会議報告書では、従来からのチャリティコミッションによる登録拒否決定に不服な場合に高等裁判所・High Court へ提訴する手続に代えて、新たに独立した審判所 (independent tribunal) を設け、登録拒否処分を受けた申請

者が、審判所で簡便かつ低廉な費用で拒否決定に不服申立ができる制度を確立するように求めた。

(2) 戦略会議報告書の骨子の紹介

すでにふれたように、イギリス政府の公益団体・NPO制度改革の当初の政策方針は、二〇〇二年九月に、内閣府は、首相の諮問に応じ戦略会議がまとめたチャリティ制度改革政府案に対する意見公募／公開諮問 (Consultation Paper) のための報告書『民間活力、公益増進 (Private Action, Public Benefit)』(「戦略会議報告書」)にまとめられている。戦略会議報告書『民間活力、公益増進』について、報告書要約 (Executive Summary)を仮訳して、以下に、内容骨子のかたちで紹介する。^⑩

▼戦略会議報告書『民間活力、公益増進』要約

《内容》

- ◆チャリティおよび広範な非営利セクターの重要性
- ◆チャリティ・非営利セクターの独立と政府の役割
- ◆関係・状況の変化
- ◆戦略会議による調査の目的
- ◆チャリティ法の現代化
- ◆チャリティおよび社会的企業が利用できる法形態の範囲の改善

◆より大きな説明責任と透明性を確保すること

◆独立性および公正かつ適切な規制を確保すること

◆今後の工程

◆チャリティおよび広範な非営利セクターの重要性

チャリティおよび広範な非営利・NPOセクターは、社会一般に対し経済的および社会的に重大な貢献をしている。チャリティ・非営利セクターは、地域社会に必須のサービスを提供するとともに、地域社会の強化につながっている。繁栄し、発展し、かつ新たなニーズに応えられるチャリティ・非営利セクターを持つことにより、社会は大きな利益を得ることができる。

このセクターは、一八万八千の登録チャリティを含む、約六〇万の団体で構成される。他の何千ものチャリティは、登録は求められない。近年、このセクターは、所得、団体の数および雇用の面で伸びてきている。このセクターは、挑戦し、直面する数多くの障害を乗り越えて、その持つあらゆる潜在的な力を発揮してきている。

◆チャリティ・非営利セクターの独立と政府の役割

チャリティ・非営利セクターが成功するためには、独立していることが必須の条件である。しかし、政府は、このセクターが展開する枠組の設定において重要な役割を演じなければならない。政府は、非営利セクターが、現代的で、動的で、革新的で、透明になるように、かつ、多様な地域社会に奉仕できるように、支援することを望んでいる。

政府は、戦略として、チャリティおよび広範な非営利セクターについて、次のような目標をたてている。

- ・チャリティ・非営利団体が、地域社会を再生しかつ市民に力を与える面で、より大きな役割を演じること
- ・一般市民による支援を奨励すること
- ・このセクターがより効率的かつ能率的になるように支援すること、ならびに、
- ・政策の策定および意見陳述において、政府のより積極的なパートナーなるのを可能にすること

◆関係・状況の変化

政府は、すでに政府とボランティア団体と間の関係に関する協定を通じて、このセクターの支援を推進してきている。例えば、公益寄附を奨励するための税制改正、ボランティア活動に関する発案、全国近隣関係再生戦略（National Strategy for Neighbourhood Renewal）のような、中央政府、地方政府および非営利セクターの間での密接なパートナーシップを促す発案をしている。

こうした改革の足場の構築にあたり、政府は、このセクターが持つあらゆる潜在的な力を発揮できるように支援することを目的に、次のような三つの補足的な調査を実施した。

- ・チャリティおよび広範な非営利セクターに関する法的ならびに規制の枠組
- ・公的サービスの供給におけるボランティアセクターの役割
- ・公的再生資金の利用機会の改善

この調査では、第一の論点について取り扱っている。政府は、二〇〇二年九月に他の調査くサービス供給におけるボランティアおよびコミュニティセクターの役割に関する報告書を公表している。

◆戦略会議による調査の目的

この調査では、現存する団体を活性化させ、新たな類型の団体の創設を奨励し、かつ、一般市民の信頼を得るために、どのように法的および規制の枠組を改善したらいいのかを検討することにある。調査は、次のようなことを目的とし、諮問に対する改革案を一括して報告するものである。

- ・チャリティ法の現代化およびより大きな透明性を確保するためにその存在を現代化すること、ならびに公益の供給をより強固すること、
- ・団体がより能率的かつ企業家的になれるように、利用できる法的形態の範囲を改善すること、
- ・一般市民の信頼および信用を得るために、より大きな説明責任と透明性を確保すること、ならびに、
- ・独立性および公正かつ適切な規制を確保すること

これらの課題に関する主な答申は、以下のとおりである。

◆チャリティ法の現代化

公益的な地位に関する法律は、時代遅れでありかつ不明瞭である。明らかに公益を供給しているいくつかの類型の団体が除外されている。この調査は、数多くの法的な改革を行うことをねらいに実施されている。

公益目的のリストの刷新および拡大

チャリティとは、次の一〇の目的の一以上の公益を供給する団体として再定義されるべきである。

- 一、貧困の防止および救済
- 二、教育の振興
- 三、宗教の振興
- 四、健康の増進
- 五、地域社会の振興
- 六、文化、技芸および文化遺産の伝承
- 七、アマチュアスポーツの振興
- 八、人権の擁護、紛争解決および紛争調停
- 九、環境の保全および改善の振興
- 一〇、その他地域社会の利益増進目的

「公益増進 (public benefit)」に対しより明確な焦点をあてるように求めること」

公益増進に対しより明確な焦点があてられるべきである。とくに、そのサービスに対し高い料金を課す、そのことにより、かなりの割合の住民を排除するようなチャリティは、その活動が公益的な性格を有することを証明する必要がある。チャリティコミッションは、チャリティの公益的性格を継続的に審査するプログラムを策定すべきである。

「企業家精神の奨励」

チャリティは、徐々に、活動のための所得を確保する目的で企業家的な方法を利用してきている。この調査は、収益事業を営む公益団体に対して別途の営利子法人を設立するように求める要件を削除することにより、より大きな自由を与えることを目的としている。

「チャリティが政治的な広報活動ができるようにすること」

チャリティは、社会変革のための政治的な広報活動において重要な役割を演じている。チャリティがこうした役割を十分に演じられるように、政治的な広報活動に関するガイドラインを改正すべきである。

「官僚的形式主義の打破」

法律が障害となって、チャリティが自らの規約を最新のものに变えたり、他のチャリティと合併したり、あるいは基本財産を他の用途に利用することが制限されることがある。包括的な規制緩和措置は、チャリティに対し、より大きな

弾力性を与えることを目的としている。

◆チャリティおよび社会的企業が利用できる法形態の範囲の改善

とくにチャリティ向けにつくられた法人法形態は存在しない。社会的企業が利用する法人法形態は、しばしば、その目的にうまく合致しないことがある。そうした法人法形態では資産を保全できないばかりか、一般市民や資金提供者が信頼を置けるような強い存在感も与えていないからである。

↳地域社会益会社の創設↳

この調査では、社会的企業向けの新たな認定法人制↳地域社会益会社・CIC(=Community Interest Company)↳を検討している。これが実現できれば、融資の利用機会の改善、強力な新ブランドの創設、脱会に対する法的保護ならびに、もっぱら社会のために資産や収益を維持することにつながる。

↳勤労者共済組合法の刷新↳

勤労者共済組合・I & P S (=Industrial and Provident Society)は、古くなった形態である。この共済組合は、脱会に対する保護ができるように、そして、協同組合(Co-operatives)ないしは地域社会益共済組合・CBS(=Community Benefit Societies)のいずれかに名称変更をし、それによって、基盤を強固にしかつ刷新されるべきである。

〈公益法人類型の導入〉

多くの公益団体が、保証有限責任会社・C L G（＝Companies limited by guarantee）として法人格を得る途を選択している。しかし、この法人形態は、公益団体向けにつくられたものではない。また、会社法とチャリティ法との要件の差異を明確に反映したものではない。新たにチャリティ向けに限定した法人形態である公益法人・C I O（＝Charitable Incorporated Organisation）類型を導入することにより、こうした問題を解決すべきである。

◆より大きな説明責任と透明性を確保すること

一般市民の信用および信頼を得ることにより、チャリティおよび広範な非営利セクターは成長と繁栄を約束される。外部からの圧力なしには、業務の改善はできない。また、受益者や寄附者に対する説明責任も不透明になり得る。

〈一般市民に提供される情報の改善〉

一般的に、このセクターは、一般市民の求めに応じられるような十分かつ適切な情報を提供していない。この報告書では、情報提供に関するより高いスタンダードを検討している。例えば、より規模の大きいチャリティが自らの目的を明確にし、かつ、その目標に対する成果を測定しうる標準情報申告書・S I R（＝Standard Information Return）の導入が考えられる。これにより、政府の支援を得た上で、このセクターの主導発案による、基準設定、社会監査その他品質管理手法を推進できる。

募金活動のさらなる効率化）

募金活動は、このセクターの表の顔であり、かつ、一般市民の考えに強い影響を及ぼすことができる。一般大衆を対象とした寄附の勧誘に関する簡素な許可制度を導入すべきである。募金活動における公正な慣行を確立するために、新規の独立機関による監督を受ける新たな自主規制案を検討すべきである。

◆独立性および公正かつ適切な規制を確保すること

チャリティに対する規制は、次のことを目標とすべきである。

- ・一般市民の信用および信頼
- ・チャリティ法の遵守
- ・チャリティの持つ社会的かつ経済的な潜在力を最大限に発揮できるようにし、かつ、それを奨励すること
- ・寄附者および受益者に対する説明責任を促進すること

く登録ルールの刷新）

最も規模の小さい団体の説明責任は、地方段階で確保されるものとする。ただし、標準的な規制は、こうした小規模団体にとっては、過剰なものになりうる。チャリティコミッションへの登録の場合の水準はより高度なものとなるべきである。そして、「小規模チャリティ (small charity)」という新たな地位をつくることは、余りにも小規模である場

合には登録が必要でないことを意味する。

大規模なチャリティであっても、現在、チャリティコミッションでの登録を求められないものもある。これらの公益団体にも、ボランテニア資金に対するより大きな説明責任を負ってもらう必要がある。したがって、これらの団体のチャリティ法の遵守状況を、このセクターの現在の規制権者、ないしは、必要に応じ、チャリティ規制権者に監督させる必要がある。

くチャリティコミッションに対するより明確な目標および大きな監督責任の付与く

チャリティコミッションはイングランドおよびウェールズにおけるチャリティの規制に携わっている。この調査は、次のような点を確認することにより、その業務についての最近改善された点の確認およびより的確な監督責任の確保を目標としている。

- ・ 定期的な報告を行うことの障害とならないように制定法で目的を明確にすること
- ・ 公開の理事会および年次総会の開催
- ・ 幅広い利害関係者が入れるように理事会を拡大すること
- ・ チャリティ規制局 (Charity Regulation Authority) の名称を持つ制定法上の法人としての新たな地位
- ・ チャリティの理事が、合理的な費用を支払って、チャリティコミッションの決定を争うことができるように、新たな独立した審判機関 (independent tribunal) の創設、ならびに、

・特定分野における公益サービスの供給に関する、該当するセクターの参加を得てつくられる報告書の作成

◆今後の工程

政府は、この報告書（答申）に対する意見を求める。書簡は、Eメールで、piuvolsct@cabinet-office.xgsi.gov.ukあて、ないしは、文書で戦略会議・内務省（チャリティ・プロジェクト）あてに送付のこと。締め切りは、二〇〇二年二月三十一日。

内務大臣がイングランドおよびウェールズにおけるチャリティ法を所轄。ただし、この報告書の中の課題によつては、チャリティの定義のように、連合王国・UK全体に及ぶものもある。この報告書に対する意見陳述期間の経過後、内務大臣は政府の次の工程を決めた文書を公表する。

（3）戦略会議答申への政府の対応…意見書の公表

以上が、二〇〇二年九月に、内閣府が公表した戦略会議報告書（答申）『民間活力、公益増進（Private Action, Public Benefit）』の大きな内容である。この答申に対する。各界の評価はおおむね好意的であった。アムネスティ・インターナショナル・Amnesty Internationalのような人権団体は、この答申を歓迎した。⁽¹¹⁾アムネスティ・インターナショナル本部は、保証有限責任会社・CLGの形態で法人格は得ているものの、登録チャリティの資格は得られていなかった。これまで、死刑の廃止などは政治活動（立法活動）だということで、チャリティコミッションは、チャリティとしての登録を認めなかった。ところが、今度の提案では、新たにチャリティの目的に「人権の擁護、紛争解決および

紛争調停」が加わることが想定されている。したがって、この答申にそってチャリティ法が改正されれば、登録チャリティになれる。そして、寄附金控除・損金算入の対象となる寄附の受入も可能になる。アムネスティインターナショナルが、この戦略会議報告書（答申）を歓迎したのも当然である。

このように、公益目的の拡大、さらには、新たな法人制度の創設など一部、今回の制度改革案には評価できる点も多い。ただ、概して、チャリティやNPOに対する政府規制の強化論が目立ち、のちにふれるように、各界からの批判もこの点に集中している。

二〇〇二年九月二五日に答申発表後、同年一二月末まで、内務省と戦略会議が共同で、戦略会議報告書（答申）に対する意見公募／公開諮問を実施した。二〇〇三年七月に、内閣府は、意見公募／公開諮問手続に依拠して提出された各界からの意見なども参考にして、戦略会議報告書（答申）項目の諾否について政府の意思表示した意見書『チャリティと非営利：現代の法制（Charities and Not-for-Profits: A Modern Legal Framework）』（以下「意見書」）をまとめ、公表した。¹⁰ この意見書の中では、政府が、戦略会議が答申したポイントについて、受諾（YES）したもの、拒否（NO）したもの、さらには態度保留に近いものを並べている。

意見書に盛られた戦略会議報告書（答申）に対する政府の対応を、項目（論点）別に並べて図説すると、次のとおりである。

〔図表Ⅲ―Ⅱ〕意見書に盛りられた戦略会議報告書（答申）に対する政府の対応

主な答申項目（論点）	答申項目（論点）への政府の対応
<p>① チャリティの定義</p> <p>現行法上、四つの目的に特定されているものを一〇の目的まで拡大</p>	<p>原則として答申を受諾。ただし、さらに改訂・追加して一二の目的まで拡大。法案に盛り込む</p>
<p>② チャリティの公益性の審査</p> <p>チャリティコミッションが、現在の申請時審査に加え、継続的な審査を実施</p>	<p>答申を受諾。チャリティコミッションへ勧告</p>
<p>③ チャリティの収益事業</p> <p>チャリティが、現行のように別途の子法人を設立しないでも、大規模な収益事業の経営を可とする</p>	<p>答申を拒否</p>
<p>④ チャリティの政治的な広報活動</p> <p>チャリティが、自己の活動にかかわる政治的な広報活動をより幅広くできるように、コミッションのガイドラインの改定</p>	<p>答申を受諾。ただし、法改正は不要。この旨を、チャリティコミッションへ勧告</p>
<p>⑤ チャリティコミッションによる合併の促進</p> <p>チャリティコミッションが公益団体の合併の促進をし、そのための専従班を置く</p>	<p>答申を受諾。チャリティコミッションへ勧告</p>

⑥ 合併の促進と管理組織構築のための対策 公益団体合併の促進と管理組織をつくるための法的な対応	答申を受諾。法案に盛り込む
⑦ 基本財産の活用 受託者・理事が基本財産を処分できるようにする	答申を受諾。法案に盛り込む
⑧ 地域社会益会社・CIC（Community Interest Company） 社会的企業としての性格を持つ企業向けに、新たな認定法人制度として、登録地域社会益会社・CIC制度を導入	会社法の改正によりCICを創設できる方針で臨む
⑨ 勤労者共済組合・I&PS（Industrial and Provident Society） 共済組合・I&PSは、法的な地位を明確にし、かつ協同組合（Co-operatives）ないしは地域社会益共済組合（Community Benefit Societies）に名称変更、仕組みを刷新	原則として答申を受諾。ただし、協同組合とすることがどうかについては、さらに慎重に検討
⑩ 社会貢献企業（Social Enterprise） 社会貢献企業のコンセプト確立のための諮問会議の立ち上げ	法人形態改革がはじまり次第、答申に対処
⑪ 公益法人・CIO（Charitable Incorporated Organisation） 新たな法人類型として、公益法人・CIOの導入	答申を受諾。五年後の導入を目的に、法案に盛り込む
⑫ 標準情報報告書・SIR（Standard Information Return） 大規模な公益団体に対する一定の基準の年次標準情報報告	答申を受諾。チャリティコミッションが作業を実施

書・SIR提出の義務付け	
⑬ チャリティの会計報告基準・SORP（＝Statement of Recommended Practice）	
チャリティの会計報告基準の見直し	答申を受諾。チャリティコミッションが審議会に諮問
⑭ チャリティ監事（director）の保護	
あらゆるチャリティの監事を、法人格を有しないチャリティの監事ともに、信託義務違反訴訟から法的に保護すること	答申を受諾。法案に盛込む
⑮ 公衆相手の寄附の勧誘	
公衆相手の寄附の勧誘について、迷惑行為を防止し、合法的な寄附金集めの奨励のため、自治体ベースの新たな許可制度の導入	答申を受諾。法案に盛込む。ただし、別途に本件に関するパブリックコンサルテーション（意見公募／公開諮問）が必要
⑯ 募金活動の公正な慣行を推進するための自主規制	
公正な募金慣行の確立に向けた自主規制を推進する新たな募金監督機関を創設しかつ新たな運用基準をつくること	一応、自主規制を推進する方向性は受諾。自主規制団体の新設は不要との声も強い。法案では、法律による規制の権限行使も可とする方向で検討
⑰ チャリティの催事の評価	
年次報告書への、チャリティが行う各種の催事の公益目的への還元度合の表記の義務付け	答申を受諾。法案に盛込む
⑱ 募金詐欺の取締	
チャリティコミッション、自治体および警察の三者連携による募金詐欺の取締強化	答申を受諾。チャリティコミッションが具体的に対応

<p>⑲ 年次報告書への受託者・理事の任用手続等の表記</p> <p>年次報告書への受託者・理事の任用や研修の手続などの表記を義務付けるため、チャリティの会計報告基準・S O R Pを見直す</p>	<p>答申を尊重。チャリティコミッションが具体的に対応</p>
<p>⑳ 受託者・理事への報酬支払</p> <p>受託者・理事への報酬支払原則禁止のルールを堅持するものの、個々の受託者・理事が、チャリティのためにその権限外のことを行った場合であっても、それがチャリティの利益につながると合理的に信じられるときには、受託者会・理事会が、報酬を支払えるように法的権限を認めること</p>	<p>権限の濫用防止措置を講じることを前提に、答申を受諾。法案に盛込む</p>
<p>㉑ 受託者の個人責任</p> <p>チャリティの受託者が、信託違反に対する個人的責任を問われた場合に、誠実かつ理性的に行動していることを理由に、チャリティコミッションまたは裁判所に対し救済を求められるようにすること</p>	<p>答申を受諾。法案に盛込む</p>
<p>㉒ チャリティコミッションの改革</p> <p>チャリティコミッションの規制権者としての役割および諮問機関的な役割を制定法に明記すること。業務遂行指標を確立し、かつ目的遂行率を年次報告書で提出することを義務付けること。コミッションに対し、年次総会・A G M (= Annual General Meeting) の開催を義務付け</p>	<p>名称変更を除き、原則として答申を受諾。コミッションナー会の公開については、部分的に賛成。法案に盛込む</p>

<p>ること。コミッションのコミッショナー会は公開とすること。コミッションは、利害関係人にもつと目線を置くこと。その名称をチャリティ規制局 (Charity Regulation Authority) に改めること。コミッショナーの人数を五人から九人の増員すること。ウェールズにも事務所を置くこと。</p>	
<p>②③ 登録手続 チャリティコミッションは、公益団体の登録申請の審査手続において、現行の組織基準に加え、運営基準のような判定基準も利用できるように法律で規定すること</p>	<p>登録手続の改善についての答申は尊重。運営基準の導入については反対</p>
<p>②④ 監査対象基準 会計年度の収入額が一〇〇億ポンド超のチャリティは、強制監査対象とする。一万から一〇〇億ポンド以内の公益団体は、独立した会計検査を実施</p>	<p>基準に次のような変更を加えた上で、答申を受諾。強制監査対象を(a)一〇〇億ポンドから五〇億ポンドに引下げ、(b)収入基準に加え資産基準も併用</p>
<p>②⑤ 独立審判所 (independent tribunal) の創設 チャリティコミッションの法的決定・処分に対する審査請求を審理する独立した審判所の創設</p>	<p>答申を受諾。審判所は新規の制度とする。法案に盛り込む</p>
<p>②⑥ 小規模なチャリティに関する登録ルール チャリティコミッションへの登録義務に関する年間収入限度額を、一万ポンドに引上げ。基本財産や土地保有の基準は適用除外。最低限度額以下の団体は、「小規模チャリティ</p>	<p>チャリティ界の大多数が答申に反対。そこで、次のような変更を加えた上で、答申を受諾。(a)登録義務に関する年間最低収入限度額を五千ポンドとする。(b)限度額以下の登録除外チャ</p>

<p>(small charity)」の資格を有し、チャリティとしては登録 不要とする</p>	<p>リテイ (excepted charities) に任意登録を認める。法案を 盛込む</p>
<p>②⑦ 登録除外チャリティ (exempt charities)</p> <p>現在、大学や私立学校、そのた制定法によって設立された チャリティなどには、チャリティ登録制度は適用除外。こ れらの団体にも、原則としてチャリティ法を適用すること。 これら登録除外チャリティが任意に設定する基金（ファン ド）の保有・利用状況を年次会計報告書へ記載することを 義務づけること。チャリティコミッションが、登録除外チャ リティを所管する監督庁の求めに応じ、検査権の行使がで きることにすること。規模の大きい登録除外チャリティで、 主務官庁のないものに対し、チャリティコミッションへの 登録を義務づけること</p>	<p>答申を、原則として受諾。法案に盛込む</p>
<p>②⑧ 規制措置の影響評価</p> <p>チャリティコミッションが、チャリティ規制の影響評価を 実施すること</p>	<p>答申を尊重。チャリティコミッションが実施に向けて努力す ること</p>

3 チャリティ法案と議会による審議

二〇〇四年五月に、内務省は、「チャリティ法案案 (Draft Charities Bill)」を作成し、政府に提出した。^⑩ このチャ
リティ法案は、戦略会議が練り、内閣府が公表した答申を基調としている。もちろん、チャリティ界をはじめとした
各界からのさまざまな意見が取り入れられ、公益の定義の拡大など、細部においては、戦略会議報告書（答申）とは異

なっている。

（1）チャリティ法草案の骨子と解説

チャリティ法草案の骨子を解説すると、次のとおりである。

▼ チャリティ法草案の骨子と解説

《内容》

- ◆ 法案の目的
- ◆ チャリティの定義
- ◆ 公益増進をより強調すること
- ◆ 合併
- ◆ 財産の取崩し
- ◆ 収益事業
- ◆ 新たな法人制度
- ◆ 情報と説明責任
- ◆ 一般公衆相手の寄付の勧誘と募金活動
- ◆ 小規模チャリティ

◆ 法案の目的

本法案の主たる目的は、次のようになる方向である。

- ① 公益を供給する要件をより明確にすることならびにそうした要件をより強調した形でチャリティ法およびチャリティの地位を現代化すること
- ② チャリティおよび非営利団体が活用できる法的形態の範囲を改善すること
- ③ チャリティの透明性および説明責任を改善すること、ならびに、
- ④ チャリティの規制方法を改善すること

◆ チャリティの定義

法案は、次のリストのように公益目的を最新のものにするために、公益目的類型を拡大することにより、四〇〇年前のチャリティの類型を修正するものとする。

- 一、貧困の防止および救済
- 二、教育の振興
- 三、宗教の振興
- 四、健康の増進
- 五、社会および地域社会の振興

六. 文化、技芸および文化遺産の伝承ならびに科学の振興

七. アマチュアスポーツの振興

八. 人権の擁護、紛争解決および紛争調停

九. 環境の保全および改善の振興

一〇. 動物愛護の推進

一一. 社会的住宅の供給

一二. その他地域社会の利益増進目的

現在、チャリティコミッションが認めている公益目的は、いずれも排除されることはない。したがって、こうした再類型化の結果、現存するチャリティが、チャリティとしての地位を喪失することはない。

◆公益増進をより強調すること

政府は、答申が示した、チャリティが供給する公益に対する需要に大きな力点が置かれるべきであるとした結論を受け入れる。

ある団体が、チャリティに該当するためには、二段階の基準があると考える。すなわち、その団体が、新規のリストに掲げられた一つ以上の目的を持つことを証明すること。次に、公益増進に資するために設立されていることを証明することである。

政府は、チャリティコミッションが、チャリティの公益的な性格について継続的な審査をすべきであると考え（したがって、登録時の審査に限るのではないものとする。）。

重要な問題の一つは、独立私立学校 (Independent Schools) のような高額な料金で自らのサービスを供給するチャリティ、ないしは受益者層が極めて限定されているチャリティについてである。これらのチャリティは、その活動が十分に公益的な性格を有する旨を、定期的に証明する必要がある。公益活動が不十分なチャリティは、自動的にチャリティとしての地位を喪失することはないが、改善する機会を与えられることになる。

◆ 合併

法案には、チャリティの管理およびチャリティ同士の合併を容易にするための措置を盛り込む方針である。とくに、チャリティコミッションで現在利用できる相談内容の質を高めるために、専任の合併担当部 (Mergers Unit) を創設する計画である。

◆ 財産の取崩し

現在のルールでは、受託者・理事は、基本財産を取り崩すことが制限されている。法案には、このルールを改正する規定が盛り込まれる。これにより、受託者・理事がチャリティの目的をより効果的に達成するねらいで基本財産を取崩してできるようにする方針である。

◆ 収益事業

答申『民間活力、公益増進』では、チャリティが、別途の営利子法人を設立することなく収益事業を営むことができるようにし、収益事業に対する官僚的形式主義をなくするように勧告している。しかし、政府は、この勧告を受け入れないことにした。実質的に永続的な収益事業を営むチャリティは、近い将来、そうした事業を、別途の子法人を通じて行う仕組みとするように求められる。

◆ 新たな法人制度

現在、チャリティや社会的企業 (social enterprise) に特有ないかなる法人形態も存在しない。この点について、答申では、新たに二つの立案を行った。

一つは、地域社会益会社・CIC (Community Interest Company) であり、社会企業向けの新たな類型の認定・登録法人制度である。この認定・登録法人制度は、その資産や収益がもつばら社会目的 (social purposes) のために維持され、融資の利用機会の改善や強力な新ブランドの創設をねらいとして導入される。この提案は、いまだ協議中であるが、現行会社法の見直しの一部として、検討されることになる。

さらに、答申では、現在法人格を有するチャリティに対する規制制度を簡素化するという考えの下、新たな公益法人・CIO (Charitable Incorporated Organisation) 類型の導入を提案した。現在、チャリティの多くは、保証有限責任会社・CLG (Companies limited by guarantee) で運営されている。このため、理事は、チャリティ法と会社法双方の遵守要件と格闘することを余儀なくされている。チャリティ法案には、新たなCIOの基本的な枠組みを導入

する方向である。これによって、二重規制に服する必要なしに、（基本的には有限責任の）公益法人としての恩恵を享受できるように立案されている。

CIOの導入は、二重規制の義務から解放するという面で、極めて有益である。法人化を検討しているチャリティおよび新たに法人格を有するチャリティを設立しようとしているものは、この途の利用を考えるかもしれない。

◆ 情報と説明責任

答申では、規模の大きいチャリティが説明責任および透明性を高めるように勧告している。また、こうした団体は、高度な基準にしたがった情報提供を通じて、外部の意見を聴取し、団体業務の改善につなげるべきである、と勧告している。答申では、規模の大きいチャリティに対し、その業務を測定できる目標値の設定を求める標準情報申告書・SIRの提出を義務付けるように勧告している。政府は、この勧告を受け入れる。ただ、標準情報申告書・SIRは、どのような様式で、しかもどのような内容とすべきかについてはまだ定かではない。

◆ 一般大衆相手の寄附の勧誘と募金活動

答申では、現行の一般大衆相手の寄附の勧誘や募金活動の仕組みはうまく機能していない、との認識を示している。このことから、（さらなる答申を待って）、チャリティ法案には、合法的な寄附の勧誘を奨励する一方で、迷惑行為を回避する方向性を確立するために、新たな統一的な許可制度に関する規定を置いている。

◆ 小規模チャリティ

最後に、小規模なチャリティに対する重要な対策が実施される。法案では、チャリティコミッションへの登録義務を、これまでの年間収入限度額が一、〇〇〇ポンドから五、〇〇〇ポンドにまで引き上げている。これにより、限度額以下のすべてのチャリティは、登録義務を免除される。この改正は、内国歳入庁・Inland Revenue [現歳入関税庁・HM Revenue and Customs] で課税取扱上認められている公益的地位には、影響を与えない。

この提案は、多くの小規模なチャリティにとり、法令遵守要件を簡素化するとともに、官僚的な形式主義を排し、費用の削減にもつながる。ところが、一方では、数多くのチャリティが確立してきた地位の否定にもつながるのではないかと、との関心を呼んでいる。登録団体であるという「記章 (badge)」は、しばしば小規模なチャリティにとり、信用を誇示しかつ資金の提供を受ける場合に、一般的な保証になっている。

このことから、法案では、限度額以下の小規模なチャリティでも、望めば任意で登録することを認めている。また、法案は、チャリティコミッションの監督対象となる最低額 (年収一〇、〇〇〇ポンド) については変更を加えていない。したがって、数多くのチャリティは、登録義務を負うものの、チャリティコミッションの厳しい監督の対象にはならないことになる。これでは、チャリティコミッションがより適正に人材を活用しない限り、小規模なチャリティに対して官僚的な形式主義を除去する必要性を強調するあまり、こうしたチャリティと取引をする者に対し「誤った安心感」を与えることを、過小評価することにもつながる。

(2) チャリティ法案の議会による事前審査

二〇〇四年五月、政府は、このチャリティ法案を議会に送り、この法律草案に対する事前審査を実施し、同年九月末までに報告書(答申書)を作成するように諮問した。

議会は「チャリティ法案に関する上下両院合同委員会 (Joint Committee on the Draft Charities Bill)」を立ち上げ、事前審査を実施した。

この上下両院合同委員会による審査では、通常の特別委員会 (select committee) と同様の手続にのっとり、公聴会(六月八日、一六日、二三日、三〇日、七月七日、一四日、二一日)を開催するとともに、意見公募／公開諮問手続を実施し六月二一日までに個人や利害関係団体に対し文書による意見提出を求めることで、すすめられた。

チャリティ法案案に関する上下両院合同委員会は、二〇〇四年九月一五日付けで、意見公募／公開諮問に応じて提出された意見や資料^⑭、公聴会での公述人氏名・所属・公述内容(要旨)を含む議事録^⑮などを含む第一次報告書(答申)^⑯を作成、政府に答申した。また、これらの情報は、九月三〇日に議会ホームページ(HP)に公開した。一方、内務省は、同年一二月に、両院合同委員会報告書(答申)に対する回答を作成し議会に提出、公表した^⑰。

(3) チャリティ法の議会上程、審議、成立、交付

二〇〇四年一月二三日の女王の演説(Queen's Speech)の中で、「チャリティ法の改正」を公表した^⑱。その後、同年二月二〇日に、政府は、内務省が作成したチャリティ法案(Charities Bill)を閣議決定し、内務大臣が、同法案に内務省が作成した法案解説(Explanatory Notes)を添付して、議会上院へ提出した。一二月二〇日の上院第一

読会、翌二〇〇五年一月二〇日の第二読会、二〇〇五年二月から三月の上院グランド委員会での度重なる法案審査を経て、三月二日に法案は同委員会承認された。しかし、チャリティ法案は、二〇〇五年五月の議会下院の解散、総選挙でいったん廃案になった。

総選挙後、二〇〇五年五月一七日に、女王の演説の中でチャリティ法改正を行う旨を公表した。^⑩ 翌一八日に、チャリティ法案は、再度、議会上院に上程された。同法案は、上院での第一読会、第二読会の審議、グランド委員会審査、上院での報告審査、第三読会での審査を経た上で採決され、議会下院へ送られた。議会下院でも、上院と同じように、第一読会、第二読会、検討委員会審査、下院での報告審議、第三読会での所定の審議・採決に付された。

二〇〇六年一月七日に、上院での下院案の修正審議を終えた。採決の結果チャリティ法案は上院を通過、成立した。翌八日に女王の裁可を得て、「二〇〇六年チャリティ法 (Charities Act 2006)」が公布された。

4 成立した二〇〇六年チャリティ法の構成

二〇〇六年チャリティ法 (以下「二〇〇六年法」または「〇六年法」) は、新条項と、一九九二年チャリティ法 (Charities Act 1992) および一九九三年チャリティ法 (Charities Act 1993) を修正する条項からなる。^⑪

〔図表Ⅲ―Ⅲ〕二〇〇六年チャリティ法の構成

第一編「チャリティ」及び「公益目的」の意義【二条～五条】

第二編「チャリティの規制」【六条～四四条】

第一章「チャリティコミッション」【六条～七条】

第二章「チャリティ審判所」【八条】

第三章「チャリティの登録」【九条～一四条】

第四章「資産へのサイプレスの適用」【一五条～一八条】

第五章「裁判所並びにコミッションによるチャリティの支援及び監督」【一九条～二七条】

第六章「チャリティが法人でない場合の会計の監査又は検査」【二八条～三〇条】

第七章「公益会社」【三一条～三三条】

第八章「公益法人」【三四条】

第九章「チャリティ受託者・理事等」【三五条～三九条】

第一〇章「非法人チャリティの権能」【四〇条～四二条】

第一一条「資本の支出及び合併の権能」【四三条～四四条】

第三編「公益諸団体の資金調達」【四五条～七一条】

第一章「一般大衆を対象とした公益目的の募金」【四五条～六六条】

第二章「募金活動」【六七条～六九条】

第三章「財政支援」【七〇条～七一条】

第四編「雑則」【七二条～八〇条】

別表一「チャリティコミッション」【六条関係】

別表二「チャリティコミッションの設立・補則」【六条関係】

別表三「チャリティ審判所」【八条関係】

別表四「不服審査及びチャリティ審判所への請求」【八条関係】

別表五「免除チャリティ・一九九三年法に基づく規制の強化」【二二条関係】

別表六「グループ会計」【三〇条関係】

別表七「公益法人」【三四条関係】

別表八「副次的及び付随的な修正」【七五条関係】

別表九「廃止及び無効」【七五条関係】

別表一〇「経過規定及び留保」【七五条関係】

以上のように、二〇〇六年法は、四編 (Parts)、一四章 (Chapters)、八〇条 (sections)、一〇〇別表 (Tables) かなる。

第一編（一条～五条）では、チャリティや公益目的の定義、チャリティコミッションの決定処分に対する不服審査などを担当する新たなチャリティ審判所の設立などについて規定している。

第二編（六条～四四条）は、チャリティの規制に関する規定である。

第三編（四五条～七一条）は、チャリティその他の公益団体の募金活動の規制に関する規定である。

第四編（七二条～八〇条）は、チャリティ法の解釈、施行令、主管省の権限などに関する規定である。

第二部 二〇〇六年チャリティ法の個別分析

四 チャリティコミッションの使命

チャリティコミッション・Charity Commission は、議会法であるチャリティ法 (Charities Act) に基づき、さまざまな類型のチャリティ (公益団体) に登録 (register) を求め、監督などの規制を行っている独立行政法人である。⁽¹⁾ 一二〇年余りの歴史がある。正式名称 Charity Commission for England and Wales から分かるように、管轄は、イングランドとウェールズに限定されている。スコットランドでは、Scottish Charities Office、北アイルランドでは、Department of Social Development (ただし、二〇一一年から社会開発省所管のかたちでチャリティコミッションが創設され、稼動する予定)、という政府機関が、同様の事務を担当している。近年、スコットランドでも、イングランド・ウェールズと同様の、チャリティコミッションという名称の組織にしようという動きがある。⁽²⁾

チャリティコミッションは、いわば、独立した制定法上の機関が、さまざまな公益団体や NPO のスタンダード維持」が大きな任務である。法的に規制しようとする公的機関である。「登録制を通じた公益団体・NPO のスタンダード維持」が大きな任務である。登録や監督などの他に、チャリティの支援などの業務もこなしている。これまでは五人のコミッショナーを中核とした組織であった。⁽³⁾

1 ○六年法によるチャリティコミッションの改革

イギリス政府の内閣府の戦略会議がまとめ、二〇〇二年九月に公表した報告書『民間活力、公益増進 (Private Action, Public Benefit)』では、「コミッションの法的権限や責任およびその説明責任の制度は、〔中略〕二一世紀のニーズにあうように現代化されるべきである」との勧告を行った。九三年法が、チャリティコミッションに対して主に三つの権限と一つの基本目的を定めていたが、この勧告では、コミッションの規制の目的を「チャリティと一般大衆に対してより明確な目的と業務を提示するとともに、説明責任の仕組みをより明確にする」ように求めた。

政府および議会は、この勧告内容を受けて立法作業を続け、○六年法では、チャリティコミッションの目的、権能、責任の明確化をはかり、次のように定めた。

(1) チャリティコミッションの使命

チャリティコミッションの使命 (Objectives) は、次の五つである (九三年法一B条)。

〔図表Ⅳー1〕チャリティコミッションの使命

①チャリティへの社会一般の信頼と信用度を増進すること
②公益増進 (Public benefit) 要件に注目し、かつ、その要件にそった運営をするための理解を推進すること
③各チャリティの執行における支配と管理をする受託者・理事の法的責任をまっとうすることにより法令遵守を促進すること

④ チャリティの資源の効率的な活用を推進すること、ならびに

⑤ 出捐者、他のチャリティおよび一般大衆に対するチャリティの説明責任を促進すること

（２）チャリティコミッションの権能

チャリティコミッションの使命を実現するために、次のようなコミッションには六つの権能が付与されている（九三年法新一Ｃ条）。

〔図表Ⅳ－二〕チャリティコミッションの権能

①	チャリティの登録・適格の審査…団体がチャリティにあたるかどうかの決定をすること
②	チャリティの支援…チャリティの管理運営の適正化の奨励および促進をすること。
③	チャリティの監督…チャリティの不正もしくは管理運営の確認および調査、ならびにチャリティの不正もしくは管理運営に対する救済または防止対策の実施すること
④	一般大衆相手の公益目的の募金活動の規制…一般大衆相手の公益目的の募金活動を開始するに先立ち、一般大衆対象募金証・PCC（＝Public Collection Certificate）の発行の適否を決定すること
⑤	情報の提供…チャリティコミッションの権限行使、コミッションの目的を説明する情報の入手、評価および頒布すること
⑥	政府の支援…コミッションの権限や目的の関する事項について所管大臣に対して提案、助言ないし情報提供をすること

議会における〇六年法案審議の際には、チャリティコミッションの権能のあり方について、さまざまな議論が展開さ

れた。実際に定められた文言はきわめて抽象的であるが、例えば、「チャリティの支援」については、具体的には、助言 (advice) を与え、ガイダンス (指針) を作成・公表する権能などを想定している。また、コミッションが支援するということは、助言 (advice) をすることであり、指示 (instruction) をすることではないので、こうした違いについても明確にすべきではないかとの議論もあった。また、コミッションは、規制権能 (regulatory functions) の行使を基礎とする機関なのか、それとも諮問的権限 (advisory functions) の行使を基礎とする機関なのか、明確に法定すべきではないかとの意見もあった。

(3) チャリティコミッションの責務

チャリティコミッションは、その権能の行使やその事務遂行において、通例、次のような責務を負わなければならない (九三年法新一D条)。

〔図表Ⅳ―Ⅲ〕 コミッションの責務

①その権能の行使において、コミッションの使命にそい、かつ、その目的の最も適切と思われる仕方で行動すること
②その権能の行使において、公益寄附および無償奉仕活動を奨励する仕方で行動すること
③その権能の行使において、各事案の的確な必要性に関心を払い、コミッションの資源を最も効率的、効果的かつ経済的な仕方 で活用すること
④その権能の行使において、最良の規制慣行の諸原則、すなわち規制行為は適切であり、説明責任を果たせ、一貫性があり、

透明性があり、かつ、必要とされる事案に焦点が絞られていることなど、に関心を払うこと

⑤その権能の行使において、チャリティの利益になる革新性を促進する意欲を持つことに関心を払うこと

⑥その事務処理において、一般的に受け入れられている良き企業ガバナンスの関心を払うこと

このようにチャリティコミッションが負うべき責務を法定したのは、コミッションが官僚主義に陥らないように、また、〇六年の法改正によりその権限が一層強化されたことから、それらの権能が公正に行使され、これまで以上に理性的に行動するように求めたものである。この背景には、かつてチャリティコミッションに公正さに欠ける行動があり、批判された事実があったことを物語っている。政府は、こうした行動指針のような内容のものを法定化することについては、当初、きわめて消極的であった。また、当初の草案では、「コミッションは、公正 (fair) かつ理性的 (reasonable) であること」などを明記していたが、「チャリティの利益になる革新性を促進する意欲を持つことに関心を払うこと」のような文言に落ち着いた経緯がある。

2 コミッションの独立性と説明責任

チャリティコミッションをどのようにつくりあげるのかは、議会の考え方次第である。しかし、独立性 (independence) の強い機関とするということでは、政府と議会は同じ土俵にあったものの、双方には温度差があった。結果的には、議会側の主張が通り、独立性の強い機関となった。しかし、コミッションに対する強い独立性の保障は、一方では、コミッションの透明性をさまたげる要因ともなりうる。そこで、議会は、独立性と同時に、コミッションに対する説明責任 (accountability) の強化を求める措置を講じた。

(1) コミッションの独立性

チャリティコミッションは、独立性の強い機関である。政府のいかなる大臣もコミッションの処分、決定にも介入できない。コミッションの処分、決定は、裁判所(司法)によつてのみ変更することができる。チャリティ法は、「コミッションの権能は、国王の名のもとに行使されるものとする」(九三条新1A条三項)と定める。政府は、〇六年法案の議会審議の際に、この文言を加えることに一貫して反対した。しかし、議会上院は、「コミッションがその権能の行使にあたり、いかなる国務大臣その他の省の指示または支配を受けないものとする」(九三条新1A条四項)と定め、コミッションの独立性をより鮮明に保障することにした。

結果として、チャリティコミッションは、国家監査院・National Audit Officeのような機関をモデルに、強い独立性を保持することになった。

また、独立性を保つねらいもあり、コミッションは、原則として、その役職者および職員を自らの意思で選任でき、かつ、その報酬を、公務員担当大臣の承認を条件に、自らの意思で決定することができる(九三年法新別表1A第五)。この人事や報酬決定における独立性のあり方については、議会上院での法案審議の際に、公務員制度の均等化の観点から人事権の強い独立性に難色を示す政府側と、有能な人材確保の視点からコミッションの人事権などの独立確保を促すめる議会側との間で、議論のあつたところである。法施行五年後の見直しの際に、再度、議論するということで決着をみた。

（２）コミッションの説明責任

独立セクターとも呼ばれる第三セクターの規制に直接かわるチャリティコミッションのような機関に強い独立性を保障することが重要である。ところが、その一方で、こうした独立性の強い機関が、独断的な管理運営に走らないように歯止めをかけることも重い課題である。

イギリスにおいて、チャリティコミッションのような、独立行政機関の公正な管理運営に向けては、通例、“議会”と“一般大衆”への説明責任 (accountability) をいかに確保するかという視点から、制度設計が模索される。

この点について、チャリティ法は、チャリティコミッションに対して、各会計年度終了後できるだけ速やかにその事務執行について年次報告書 (annual report) の作成・公表を義務づけている（九三年法新別表一 A 第一二）。年次報告書に盛り込まれるべき内容骨子は、コミッションの権能の執行状況、コミッションの使命の達成度、一般的な責務の執行度、事務の管理運営についてである（九三年法新別表一 A 第一一項）。また、コミッションは、年次報告書を、議会に提出することになっている（九三年法新別表一 A 第一二第二項）。

チャリティコミッションは、年次報告書の内容についてチャリティ界と一般大衆からの評価を得るために、その公表後三カ月以内に年次公聴会 (public meeting) を開催するように義務づけられている。コミッションは、その公聴会開催について、すべての登録チャリティに通知するとともに、できるだけ幅広い広報をするように務めなければならない（九三年法新別表一 A 第一二）。

また、コミッションの年次報告書は、国家監査院・National Audit Office および議会下院の公会計委員会 (Committee of Public Accounts) で精査されることになっている。

五 「チャリティ」、「公益目的」類型の法定

チャリティ制度改革の目玉の一つは、「チャリティ」の意味の明確化と、「公益目的」類型の拡大である。

チャリティ法は、従来から、「公益目的・charitable purpose」については、これを具体的に定義 (definition) した規定を置いてこなかった。このため、チャリティコミッションは、登録申請があつた場合に、一六〇一年に公益ユース法 (Charitable Uses Act 1601) 前文規定に掲げられた類型 (定義・definition というよりは classification) や、一八九一年のペンセル事件 (Pensel case)^② 判決で示された公益目的にあたる四つの類型を典拠に、「公益目的」があるかどうかを判断してきた。

この点について、二〇〇六年法は、「チャリティ」の意味をより具体的に明らかにしようということで、「チャリティの意味 (meaning of charity)」(法一条)、「公益目的の意味 (meaning of charitable purpose)」(法二条)、「公益増進基準 (public benefit test)」(「公益増進要件の適用に関する指針 (guidance as to operation of public benefit requirement)」(法四条) および「レクリエーションチャリティ、スポーツクラブ等に関する特例 (special provisions about recreational charities, sports clubs etc.)」(法五条) を設けた。

1 公益目的類型の分析

新たに設けられたこれらの規定から、ある団体ないし信託が「チャリティ」と判断されるには、①公益目的 (public purpose only) のみで設立されていること、②公益増進 (public benefit) に資すること、の二つの要件が充たす必要

がある（法一条）。

また、この場合の「公益目的」については、明文で、次の二三の類型を規定する（法二条）。

〔図表Ⅴ－１〕 新たな公益目的類型

① 「貧困の防止および救済 (the prevention and relief of poverty)」
② 「教育の振興 (the advancement of education)」
③ 「宗教の振興 (the advancement of religion)」
④ 「健康増進または生命の救助 (the advancement of health or the saving of lives)」
⑤ 「公民性および地域社会発展の振興 (the advancement of citizenship or community development)」
⑥ 「技芸、文化、遺産または学術の振興 (the advancement of arts, culture, heritage or science)」
⑦ 「アマチュアスポーツの振興 (the advancement of amateur sport)」
⑧ 「人権、紛争解決もしくは和解の推進、または宗教的もしくは人種的和解または平等と多様性の推進 (the promotion of human rights, conflict resolution or reconciliation or the promotion of religious or racial harmony or equality and diversity)」
⑨ 「環境保全および改善の振興 (the advancement of environmental protection and improvement)」
⑩ 「他人の支援を必要とする若者、老齢者、病弱者、障害者、経済的困窮者その他不利な境遇にある者の救済 (the relief of those in need by person of youth, age, ill-health, disability, financial hardship or other disadvantage)」
⑪ 「動物愛護の促進 (the advancement of animal welfare)」

⑫ 「国軍の能率または警察、消防、救助作業もしくは救急作業の能率の向上 (the promotion of the efficiency of the armed forces of the Crown, or the efficiency of the policy, fire and rescue services or ambulance services)」など¹²⁾

⑬ 「その他法律に定める公益目的 (any other purposes charitable in law)」

これら〇六年法に列挙された「公益目的」類型は、これまで判例や制定法により「公益」にあたるとされてきたほぼすべての類型を網羅するかたちで実定法の枠内に取り込んだ結果といえる。とりわけ、⑬「その他法律に定める公益目的」と定めたことにより、将来公益目的かどうかを問われそうなきざまな活動についてまで、チャリティ法以外の議会制定法により認定できる途を拓いた。

一方、これらいずれかの公益目的にそう団体が、実際に「公益増進 (public benefit)」の要件に資する活動をしているかどうかについて、すべてのチャリティに対し、これを立証するように求めた。これにより、従来「貧困の救済」や「宗教の振興」目的のように、この目的にあてはまるチャリティは原則として「自動的に公益増進に資する」と推定されてきた解釈を大きく変更した。「公益増進」の有無については、古くから税制上の支援措置の適用を受ける場合の要件とされてきたものである^⑬。〇六年法は、これをチャリティ法固有の要件として明定したものである。

なお、「公益増進 (public benefit)」に資することとはいかなることをさすのかについては、その定義をチャリティ法の中に盛り込むにはいたらなかった。その代わり、チャリティコミッションに対して、「公益増進要件の適用に関するガイダンス (指針・guidance as to operation of public benefit requirement)」を作成・公表するように義務づけた (〇六年法四条)。

（１）貧困の防止および救済

貧困の救済 (relief of poverty) は、従来から公益目的の一つとして、よく確立された類型である。エリザベス一世の治世（一五五八年～一六〇三年）に、一五九八年～一六〇一年救貧法 (poor law・Elizabethan Poor Law Act 1598, Act for the Relief of the Poor 1601) の中に盛り込まれて以降、生活困窮者を救済するさまざまな活動は、久しく当然公益目的にあたることとされてきた。孤児やホームレスの救済を目的とした活動などが典型である。

○六年法では、新たに「貧困の防止 (prevention of poverty)」が加わった。例えば、失業中の人たちを救済する目的の活動、働いても貧しい人たち（ワーキングプア）が貧困に陥らないように低家賃の住宅提供を目的とする活動が典型である。貧困に陥らないようにするために行う間接的支援活動も、従来から公益目的の類型にあてはまるとされてきた。○六年法は、「防止」を明定することで、従来から争いのあるところの払拭をはかった。

（２）教育の振興

「教育の振興 (the advancement of education)」は、従来から公益目的の一つとして、よく確立された類型である。ただ、「教育」自体については従来から定義されてきておらず、○六年法もあえて具体的に定義しなかった。一般に、人の知識を改善し、かつ、社会にとり何らかの価値となることをさす。ただ、情報や知識を政治的広報活動や選挙活動の中で提供する活動は、教育目的にはあたらないとされる。

教育のために、学校の設立、教員への支払、奨学金や授業料免除、図書館施設の運営などは、すべて公益目的があるとされる。体育教育も、それが学校や大学で行われていなくとも、公益目的があるとされる。学校教育はもろこのこ

と、社会教育も、公益目的があるとされる。

近年、高額の授業料で運営されている私立学校 (public school) などが、教育目的類型に該当するとしても、公益増進 (public benefit) 要件を充足するのかが問題とされた。

(3) 宗教の振興

「宗教の振興 (the advancement of religion)」も、従来から公益目的の一つとして、よく確立された類型である。従来から、チャリティ法にいう「宗教の振興 (advancement of religion)」(二条二項c号)とは、かなり広義にとらえられている。公衆の利益をはかるために經典に書かれた信仰や宗教を広めること、放送を通じて福音をもたらす説教をすることにより主として宗教を広めること、公衆の利益をはかるために宗教の礼拝や布教を通じて宗教を広めることなど信仰を広めるさまざまな活動はもとより、教会その他の宗教団体の利用に供するための土地や建物の提供や維持管理行為なども含まれる。

ちなみに、UKという非独立国家連合の覇者であるイングランドでは、イングランド国教会・Church of England という国家と教会との分離を不透明とする国教会制度 (Established Church) を維持してきている。また、カソリックや非国教派プロテスタントなど、国教会以外のキリスト教派 (Christianity)、さらにはユダヤ教 (Judaism) のような伝統的な宗教・教団については、宗教活動を円滑に行えるようにするとのねらいから一八五五年に制定された「礼拝所登録法 (Places of Worship Registration Act 1855)」に準拠して、宗教上の礼拝施設 (a place of meeting for religious worship) や宗教婚施設 (a place for religious worship for the solemnisation of marriages under

section 41 of the marriage act 1949) (以下「礼拝施設等」)を、出生・死亡・婚姻登録庁長官 (The Registrar General of Births, Deaths, and Marriages) 以下「登録庁」または「登録庁長官」に登録申請を認める制度を有している^⑧。イングランド国教会その他チャーチコミッショナーが所管する団体や、これら登録庁長官が所管する宗教・教団は、チャリティ法上は「登録除外チャリティ」となっている(九三年法別表二)。このため、チャリティコミッションの所管から外れる。

こうした制度の下、チャリティコミッションの所管となる「宗教の振興」を目的とするチャリティとは、実質的にイギリス国内においては新宗教とされる仏教、イスラム教、ヒンドウ教などの教団およびその関連団体などが主な対象となる。

イギリスには、わが国の宗教法人法に匹敵するような宗教団体に法人格を与えるための固有の法律は存在しない。このため、ある団体が礼拝行為、布教活動、信徒に対する教義ないしは教典に基づく信仰を深める行為の奨励や説教、さらには経典の頒布などを主たる活動としているとすれば、登録庁長官が所管する教団として登録が認められない限り、チャリティ法の下での登録チャリティになるための申請をしなければならない。これら新宗教・教団から登録チャリティになる申請があった場合、チャリティコミッションは、審査を行うことになる。この審査にあたっては、①公益増進に資すること(実質的には公序に反するものでないことなど)、②他の宗教を攻撃する活動をするものでないこと、③公衆ないしは公衆のかなり知られていることなどが、重要な判断基準とされてきた。

さらに、宗教団体は、従来は、かりに「宗教の振興」を目的していないと判断されても、「教育の振興」(二条二項b号)を目的していると認められれば、登録チャリティになることができた。例えば、イギリスでは、従来は、キリスト教

のような一神教 (monotheism) が真の宗教であり、ヒンドウ教のような多神教 (polytheism) は真の宗教ではないとの考え方が強かった。したがって、ヒンドウ教の礼拝施設などは、一八五五年礼拝所登録法 (Places of Worship Registration Act 1855) の下での登録、さらにはチャリテイ法にいう「宗教の振興」目的での登録チャリテイになるのも難しかった。このため、チャリテイ法の下では、「教育の振興」目的でも登録する便法が用いられた。

これが、〇六年法二条三項 a 号では、例示的に「宗教 (religion)」には、①一つ以上の神を信仰する宗教、および②神を信仰しない宗教を含む、と定義するにいたった。このことから、ヒンドウ教のような多神教も、公益増進 (public benefit) に資することが証明できれば、宗教と認められることになった。

ちなみに、一九九九年に、チャリテイコミッションは、チャーチ・オブ・サイエントロジー (Church of Scientology) が公益増進 (public benefit) につながらない (実際には公序 (public policy) に反する) との理由で、チャーチ・オブ・サイエントロジーの登録チャリテイになるための申請を却下している。⁽²⁾

(4) 健康増進または生命の救助

「健康増進または生命の救助 (the advancement of health or the saving of lives)」は、〇六年法により、新たに加わった公益目的類型である。また、よく固まっていない概念である。〇六年法二条三項 b 号では、「健康増進」について、例示的に「病氣、疾病もしくは心身の苦難の予防や救済など」をあげている。「健康増進」は、きわめて広い意味を持つ文言である。病院での病氣に治療や予防のみならず、精神療法 (spiritual healing) など、公益増進に資すると判断されれば、チャリテイと認定される。アマチュアスポーツの振興などもあてはまる。一方、「生命救助」は、

イギリスにおいて従来から公益性があるとされてきた活動であり、明文で法定化したものである。

(5) 公民性および地域社会発展の振興

「公民性および地域社会発展の振興 (the advancement of citizenship or community development)」は、〇六年法により、新たに加わった公益目的類型である。また、よく固まっていた概念である。〇六年法二条三項c号では、例示的に、①地方および都市の再生 (rural and urban regeneration) と、②公民としての責任、ボランティア活動、ボランティア部門またはチャリティの能率もしくは効率性の推進 (promotion of civic responsibility, volunteering, the voluntary sector or the effectiveness or efficiency of charities) など、をあげている。

例えば、社会的・経済的に沈下している地域でのボランティア活動への参加を奨励することはこの類型の公益目的にあてはまると同時に、公益増進にもつながる。一方、裕福な世帯が住む地域で同様の活動を奨励することは、公益増進につながるかどうかは定かではない。

また、例えば、ボランティア団体全国協議会・NCVO (=National Council for Voluntary Organisations) は、この類型の公益目的を持つ団体にあてはまる。

(6) 芸芸、文化、遺産または学術の振興

「芸芸・文化・遺産または学術の振興 (the advancement of arts, culture, heritage or science)」は、〇六年法により、新たに加わった公益目的類型である。これらの活動は、すでに数多くの先例で公益目的にあてはまるとされて

きていることから、議論の少ないところである。ただ、この類型の公益目的を持つ団体は、公益増進に資するかどうかの立証で困難に直面する可能性が高い。例えば、王立オペラ劇場 (Royal Opera House) のような場合、公演の観覧には高額な入場券を購入しなければならないことが多い。公益増進、つまり社会一般の利益につながることを立証するために、大多数の一般市民が容易に観劇できるかどうかが問われてくる。文化遺産や自然遺産の振興については、すでにナショナルトラストのような団体もあり、問題は少ない。もっとも、こうした遺産の質の評価は難しい問題が伴うことも容易に想定される。

(7) アマチュアスポーツの振興

「アマチュアスポーツの振興 (the advancement of amateur sport)」は、〇六年法により新たに加わった公益目的の種類である。

スポーツについては、従前から、公益増進 (public benefit) につながっているのかどうか、むしろスポーツに興じることとは私的利益 (private benefit) につながっていることが多いのではないかが問われてきた。もちろん、警察や軍隊でスポーツの振興をはかる団体の活動、カリキュラムの一部としてスポーツの振興をする学校や大学など、公益増進に資するものといえる。

「アマチュアスポーツの振興」が、新たな公益目的類型に加わったのは、社会の考え方が変わり、健康的なライフスタイルや疾病の防止にはスポーツが必要不可欠な要素になったことを意味する。

地域社会へのスポーツ施設を建設する活動は、一九五八年レクリエーションチャリティ法 (Recreational Charities

Act 1958) の制定により、明文で公益目的類型の一つにあてはまることを確認した。⁽⁸⁾ 〇六年法二条三項d号では、「スポーツ(sport)とは、身体的もしくは精神的技能もしくは活動にかかる健康を増進するスポーツまたはゲームをさす」と定義する。この定義に従うと、これまで公益目的にあたらなかつた理由でチャリティではないとされてきた「コミュニティ・アマチュアスポーツ・クラブ(community amateur sports clubs)」などは、チャリティとして認定・登録される途が拓かれることを意味する。ただ、高額な入会金や利用料を徴収したり、入会条件が差別的である場合には、公益増進要件を充足することが難しく、登録チャリティの途を選択できないものと思われる。

(8) 人権、紛争解決もしくは和解の推進、または宗教的もしくは人種的和解または平等と多様性の推進

「人権、紛争解決もしくは和解の推進、または宗教的もしくは人種的和解または平等と多様性の推進(the promotion of human rights, conflict resolution or reconciliation or the promotion of religious or racial harmony or equality and diversity)」は、〇六年法により新たに加わった公益目的類型である。現代的な類型の一つといえる。

「人権の推進(promotion of human rights)」について、チャリティコミッションは、公益目的がないと判断してきた時代があった。しかし、その後、チャリティコミッションも、この種の団体のチャリティ登録を求める方向へ方針転換を行った。⁽⁹⁾ 人権擁護、人権侵害監視、個人と企業の人権擁護、国際的人権侵害監視等々、多様な人権活動は、それに一定の政治的広報活動(political campaigning)が加わっていたとしても、チャリティと認定・登録される傾向にある。その他さまざまな人道支援活動も、この公益目的類型の新設により、チャリティと認定・登録される機会が広が

るといえる。

(9) 環境保全および改善の振興

「環境保全および改善の振興 (the advancement of environmental protection and improvement)」は、〇六年法により新たに加わった公益目的類型である。現代的な類型の一つといえる。チャリティコミッションも、これまで、全国清浄な大気・環境保護協会 (National Society for Clean Air and Environmental Protection) のような環境保護団体を登録チャリティとして認定してきた。これから最も積極的な活動が求められる分野であり、チャリティとして認定・登録する団体が増えるものと期待される。

(10) 他人の支援を必要とする若者、高齢者、病弱者、障害者、経済的困窮者その他不利な境遇にある者の救済

「他人の支援を必要とする若者、高齢者、病弱者、障害者、経済的困窮者その他不利な境遇にある者の救済 (the relief of those in need by person of youth, age, ill-health, disability, financial hardship or other disadvantage)」は、〇六年法により新たに加わった公益目的類型である。この類型は、きわめて幅広い分野を含むかたちで定められている。〇六年法二条三項e号では、「救済 (relief)」の意味について、例示的に、こうした人たちに対して宿泊・食事施設 (accommodation) や介助 (care) を提供するといった、をあげている。しかし、こうした例示に加え、こうした人たちに対する助言、擁護活動、デイケアなどもこの類型にあてはまるものと解される。

(11) 動物愛護の促進

「動物愛護の促進 (the advancement of animal welfare)」は、〇六年法により新たに加わった公益目的類型である。この類型が盛られる前は、動物を愛護する⁽¹⁾による公益増進とは、人間愛 (humanity) と抑圧・残虐性 (repressed brutality) という人の感情を促進する観点から量られると解されてきた。これまでは、「動物愛護の促進」という類型がなかったために、動物園 (zoo) や稀少動物パーク (rare breeds parks) などは、「教育目的」の類型でチャリティとして登録が認められてきた。しかし、今後は、この「動物愛護の促進」の類型でチャリティの認定・登録が認められる傾向が強まるものと思われる。⁽²⁾

すでにふれているように、チャリティの認定においては、公益増進 (public benefit) 要件をも充足するように求められる。全国動物実験反対協会 (National Anti-Vivisection Society) のような動物実験に反対する団体は、動物愛護という公益目的類型にあてはまるとしても、動物の人類への貢献 (むしろ動物を人類が利用することが公益増進に資する) という観点からして公益増進要件を充足しないという理由で、登録チャリティになることは難しいものと解される。⁽³⁾

ちなみに、二〇〇六年動物愛護法 (Animal Welfare Act 2006) が成立し、二〇〇七年四月六日に公布された。この法律は、動物実験の手続を定めた一九八六年動物 (実験手続) 法 (Animal (Scientific Procedures) Act) 九条の下で実施される合法的な動物実験に対しては適用がない。⁽⁴⁾

鳥獣保護区 (sanctuary) の運営のように、野生の稀少鳥類や動物を人間の被害にあわないように保護する活動は、これまではチャリティにはあてはまらないと解されている。⁽⁵⁾ しかし、こうした保護区は、「環境保全および改善の振興」

類型の公益目的に資する場合も少なくない。したがって、この類型でのチャリティ認定・登録も可能と解される。

(12) 国軍の能率または警察、消防、救助作業もしくは救急作業の能率の向上

「国軍の能率または警察、消防および救助作業もしくは救急作業の能率の向上 (the promotion of the efficiency of the armed forces of the Crown, or the efficiency of the policy, fire and rescue services or ambulance services)」は、〇六年法により新たに加わった公益目的類型である。国軍の能率向上については、従来から、先例によりチャリティとして認定されてきている⁽¹²⁾。また、軍要員の体力や能力向上につながるスポーツを奨励する団体は、この公益目的類型にあてはまるものと解される。一方、射撃訓練をする団体は、趣味的な面も強く公益増進要件を充足できるとかは疑わしい。ただ、この場合には、「アマチュアスポーツの振興」類型にあてはまることも考えられる。

〇六年法二条三項f号では、「消防および救助作業」とは、二〇〇四年消防・救助作業法 (Fire and Rescue Services Act 2004) の第二編に定める消防および救助隊により提供される役務をさす、と定める。警察に加え、消防作業が公益目的とされたのは一九五一年にいたつてからのことである⁽¹³⁾。これらに加え、〇六年法は、救助作業を追加した。ちなみに、救助作業は、「健康増進または生命の救助 (the advancement of health or the saving of lives)」類型に一部である生命の救助にあてはまる可能性もある。

(13) その他法律に定める公益目的

「その他法律に定める公益目的 (any other purposes charitable in law)」は、〇六年法により新たに加わった。

一九五八年レクリエーションチャリティ法 (Recreational Charities Act 1958) をはじめとして、さまざまな制定法で公益目的の類型を定めている。チャリティ法に定める前記一二の公益目的にあてはならなくても、これらの制定法の下で、公益目的の類型にあてはまれば、それがチャリティ法上のもう一つの要件である公益増進 (public benefit) 要件を充足することを前提に、登録チャリティになることができる。

2 公益増進基準策定の経緯

〇六年チャリティ法は、ある団体ないし信託が「チャリティ」と判断されるには、①公益目的のみ (public purpose only) で設立されており（「公益目的」要件）、かつ、②公益増進 (public benefit) に資する（「公益増進」要件）の二つの要件を充たす必要があることを制定法で定めた（〇六年法二条一項・二項）。

以下においては、この「公益増進基準 (public benefit test)」（〇六年法三条）について分析する。

（一）公益増進要件の策定・適用の日程

従来は、公益の増進につながっているかどうかについて、①貧困の救済、②教育の振興および③宗教の振興、といった三つの「主要 (heads)」、類型の公益目的のチャリティについては、ほぼ自動的に公益増進 (public benefit) があるものと推定された。⁽³⁶⁾ところが、〇六年法では、「公益増進基準 (public benefit test)」（〇六年法三条）の表題の規定を置いて、自動推定をやめる旨を明らかにし、すべての類型のチャリティに対して、公益増進 (public benefit) 要件を充たしているかどうか自らが立証するように求めた（〇六年法三条二項）。その一方で、「公益増進 (public benefit)」

の意味については、具体的に定義しなかった。その代わりに、チャリティコミッションに対して「公益増進要件の適用に関するガイダンス（指針・guidance as to operation of public benefit requirement）」を作成・公表するように義務づけた（〇六年法四条）。

チャリティコミッションは、ガイダンス草案の公表・草案への意見公募／公開諮問、正式なガイダンスの公表、主要な公益目的類型に適用ある公益増進ガイダンス草案の公表・草案への意見公募／公開諮問などについて、次のような日程をたてて、作業をすすめている。

〔図表V-1〕 公益増進要件の策定・適用日程

年	主 要 な 事 項
二〇〇六年	<ul style="list-style-type: none"> ・ 一月八日…チャリティ法案、女王の裁可を得て公布
二〇〇七年	<ul style="list-style-type: none"> ・ 二月二七日…チャリティコミッションに、〇六年法四条に従い、公益増進要件のガイダンスを作成し、意見公募／公開諮問をする義務が発生 ・ 三月七日…チャリティコミッションが、「公益増進要件ガイダンス草案・チャリティと公益増進」を公表し、三カ月間の意見公募／公開諮問を開始 ・ 三月～六月…チャリティコミッションは、主要な公益目的類型に適用ある公益増進原則の検討を開始 ・ 六月六日…九二二件の意見提出を受けて、チャリティコミッションがガイダンスの最終分析を開始 ・ 十一月…チャリティコミッション、公益増進評価の試行を開始
二〇〇八年	<ul style="list-style-type: none"> ・ 一月…チャリティコミッションは、「公益増進一般ガイダンス・チャリティと公益増進」を公表。チャリティコミッションは、主要な公益目的類型に適用ある公益増進個別ガイダンス草案を公表し、三カ月間の

	<p>意見公募／公開諮問を開始</p> <ul style="list-style-type: none"> ・三月末…〇六年法一条、二条、二条および五条のチャリティの新定義や公益増進要件の施行 ・四月…主要な公益目的類型に適用ある公益増進個別ガイダンス草案に対する意見公募を終了 ・六月…チャリティコミッションが、主要な公益目的類型に適用ある公益増進要件に関するガイダンスの公表 ・九月…チャリティコミッションが、公益増進評価の試行結果を公表、正式な公益増進評価を開始
二〇一〇年	<ul style="list-style-type: none"> ・三年経過後の公益増進要件適用の影響評価を実施

（２）ガイダンス草案の公表と意見公募／公開諮問日程の詳細

チャリティコミッションは、〇六年チャリティ法四条の定めに従い、ガイダンスつくりにとりかかった。二〇〇七年三月に、三カ月間の意見公募／公開諮問のための「公益増進ガイダンス草案…チャリティと公益増進（Consultation on Draft Public Benefit Guidance : Charities and Public Benefit）」を公表した。⁽¹⁷⁾ 各界からの意見提出を得て、それを参考に最終調整を行い、予定より遅れて同年〇八年一月に、チャリティコミッションは、「公益増進一般ガイダンス…チャリティと公益増進（Public Benefit General Guidance : Charities and Public Benefit）」を公表した。⁽¹⁸⁾ 一方、チャリティコミッションは、翌二月から、順次、次のような主要な公益目的類型に適用ある公益増進個別ガイダンス草案を公表し、三カ月間の意見公募／公開諮問を開始した。

- ①ガイダンス草案「貧困の防止および防止を目的とするチャリティ」⁽¹⁹⁾
- ②ガイダンス草案「教育の振興を目的とするチャリティ」⁽²⁰⁾
- ③ガイダンス草案「宗教の振興を目的とするチャリティ」⁽²¹⁾
- ④ガイダンス草案「有償のチャリティ」⁽²²⁾

(3) 公益増進一般ガイダンス草案に対する意見公募／公開諮問結果

○七年三月、チャリティコミッションは、意見公募／公開諮問を行うための「公益増進ガイダンス草案…チャリティと公益増進 (Draft Public Benefit Guidance: Charities and Public Benefit)」(以下「公益増進一般ガイダンス草案」または「草案」)を公表した。この草案では、チャリティが公益増進 (public benefit) に資する活動、つまり社会一般の利益に奉仕する活動をしているかどうかについての、四つの公益増進判断原則 (4 key principles of public benefit) を示し、各界から意見を求めた。

〔図表V-三〕ガイダンス草案に盛り込まれた公益増進判断四原則

- ① 確認できる利益が存在すること
- ② 社会一般の利益に資すること、あるいは社会一般の適切な部分の利益に資すること
- ③ 低所得者に利益になること
- ④ 私的利益につながっているとしても、それは付随的な程度であること

この草案、あるいはその中で示された四つの判断基準 (原則) の問題点の一つは、チャリティ法が求める公益増進 (public benefit) 基準は、あくまでも「目的 (purpose)」に関する基準 (原則) でなければならぬはずなのに、「活動 (activities)」に焦点を置いた基準になってしまっていることである。また、〇六年法四条は、あえて「公益増進」の意味を法定せずに、具体的な適用要件をガイダンスのかたちで示すようにチャリティコミッションに委ねたことの趣

旨は、チャリティの受託者・理事が自主的に、自らのチャリティの公益目的を実現するための公益増進をはかれるように、コミッションに「最良の慣行 (best practice)」を提示するように期待する、ということであるはずである。ところが、草案は、チャリティの受託者・理事が、公益目的を実現するための公益増進活動を行っていることを立証するための基準（原則）を示し、あたかもこうした基準にそった立証が「法的な義務 (legal obligation)」であるが、ときの書き方をしている。明らかに法の趣旨を超えてしまっているとの批判もある。

草案に対する意見公募／公開諮問に応じて各界から九二二件の意見提出があった。こうした意見は、あくまでも政策立案のための参考意見として聴取しているものである。意見を公募したチャリティコミッションは、法的にも、その意見を採用するのかもしれないのは自由であり、返答を行う義務もない。一応、「提出意見概要 (summary of responses received)」は公表している⁽¹⁸⁾。その内訳は、次のとおりである。

〔図表Ⅴ－四〕公益増進ガイダンス草案の意見公募／公開諮問結果

九二二件（総計）	意見提出者内訳
三五件	法曹関係者
三一件	チャリティ界
一一九件（全体の二三％）	教育関係者など
五二四件（全体の五七％）	宗教関係者など
八三件	チャリティの利害関係者

以上の統計に特徴的に現れたことは、宗教関係者などからの意見提出が総数の半分以上を占めたことである。これは、チャリティコミッションの所轄となる宗教団体の信仰の自由に裏打ちされた宗教活動に対して四つの公益増進判断原則を適用することは、聖俗分離の建前からもきわめて重い問題を提起していることを物語っている。言い換えると、とりわけ③「低所得者に利益になること」や、④「私的利益につながっていると見ても、それは付随的な程度であること」のような公益増進判断原則(基準)の画一適用は、宗教団体にとってはきわめて不適切で、コミッションの宗教に対する見識が厳しく問われたといえる。

3 「公益増進一般ガイダンス」の公表

〇七年一〇月に、チャリティコミッションは、「公益増進一般ガイダンス…チャリティと公益増進(General Guidance on Public Benefit: Charities and Public Benefit)」(以下「公益増進一般ガイダンス」または「一般ガイダンス」)を公表した。

すでにふれたように、チャリティコミッションは、〇七年三月の草案では、四つの公益増進判断原則(①～④)を示していた。これが一〇月に公表した正式なガイダンスでは、次の二つ(①と②)に再編された。

- ① 確認できる利益が存在すること
 - ② 社会一般の利益に資すること、あるいは社会一般の適切な部分の利益に資すること

（１）確認できる利益が存在すること

この原則（基準）は、次の三つの副次的原則からなる。

①ーa 利益とは何かが明確にされること

公益増進一般ガイダンスにおいて、チャリティコミッションは、一二種類利益を掲げている。草案意見／公開諮問公募に依拠して提出された意見も参考にし、チャリティコミッションは、さらに「医師、看護師、警察官、軍人および救急サービスの能率の促進」ならびに、「公的基金への受入 (receiving public funds)」を掲げた。⁽¹⁾

①ーb 利益は団体の公益目的に関するものであること

一般ガイダンスでは、利益は、その団体の公益目的に関するものでなければならない。チャリティの目的と関係しない利益は、そのチャリティが公益増進要件を充足しているかどうかの判断にあたつては、勘案しないものとする。したがって、私立学校の有する施設がその地域の成人も利用できるように開かれているとする。この場合、その学校が子ども教育の振興のみを目的としているときには、公益増進の判断にあたつては、これを斟酌しないものとする。

一般ガイダンスでは、チャリティコミッションは、公益増進要件に合致しているかどうかの判断にあたり、チャリティの受託者・理事と協同して建設的な作業をするものとする。

① ー c 利益は不利益または害悪と比較して考量すること

単に社会一般に不利益ないし害悪があるというだけでは、そのチャリティは登録を拒否されたり、取り消されたりすることはない。しかし、不利益ないし害悪については、そのチャリティの公益目的から得られる利益と比較考量して、決定される。

（2）社会一般の利益に資すること、あるいは社会一般の適切な部分の利益に資すること

この原則（基準）は、次の四つの副次的原則からなる。

② ー a 受益者がチャリティの目的に適合していること

社会一般の利益に資するかどうか、あるいは社会一般の適切な部分の利益に資するかどうかの判断にあたっては、まず、そのチャリティは誰を受益の対象としているのか、また、実際、誰が利益を享受しているのかを重視する。

受益の対象は、その団体の目的により異なる。例えば、コミュニティセンターのようなチャリティは、特定地域に住する人たちの公益増進とが目的である。また、稀少動植物の保護を目的とするチャリティは、人類に対する公益増進を目的としているといえる。

一定の基金でもって奨励金を出すチャリティ、あるいは養老院 (almshouse) や介護施設 (care home) のような例では、たとえ受益の対象が限定されているとしても、社会一般の適切な部分の利益に資することから、公益増進要件を充足する。

② b 社会一般の適切な部分の利益を対象としている場合、受益の機会が不当に制限されていないこと

チャリティの受益の対象が一般大衆の一部である場合、利益を受ける人に対する条件は合理的なものでなければならぬ。すなわち、受益の条件が、その団体の目的に照らして、合法的、均等、合理的、かつ正当なものでなければならぬ。原則として、次の場合に、受益の機会が合理的に確保されているとされる。

- ・ 受益の対象となる層の人たちに十分に広く開かれていること。
- ・ 受益の対象となる層の人たちから、正当に制限された特別の公益に対する需要があること

例えば、難病の新たな治療の研究開発を公益目的とする団体は、公益増進に資するといえる。

◎地理的制限

チャリティの中には、特定に地域に住む人たちの公益増進を目的とする団体が多い。一つに自治体を活動範囲としたチャリティ、あるいは、一町内を活動範囲とするチャリティなど、さまざまなスケールが考えられる。「受益の対象が一般大衆の一部である場合」とは、地理的にはどの程度をいうのか、具体的にはチャリティの目的を勘案して合理的に判断される。

一方、チャリティの中には、その活動範囲を、チャリティコミッションの所轄となるイングランド、ウェールズに限らず、イギリスの他の地域も視野に入れて設定している場合もある。登録チャリティは、地域限定のもので、全国的

なものでも、世界的な規模のものでもよい。

◎有償チャリティ

チャリティは有償でサービスを給付し、または施設を利用させることができる。また、チャリティは、チャリティの目的を達成するために合理的かつ必要な範囲において、原価より高い利用料を課することができる。しかし、実質的に、利用料を課することで、そのチャリティの利益が利用料を支払う資力のある人に限定され、支払う資力のない人たちが受益の機会を排除されてしまっているとすれば、社会一般の適切な部分の利益に資するとは判断されない。したがって、この場合には、公益増進要件を充たさないといえる。

有償チャリティの例としては、次のものをあげることができる。

- ・ 教育機関 (学校や大学)
- ・ 民間病院
- ・ 介護施設
- ・ レクリエーション施設 (スポーツセンター、レジャーセンター、レクリエーション・グラウンド、ホール)
- ・ 技芸、保全、保護施設 (劇場、博物館、由緒ある邸宅)
- ・ 有償の会員制団体
- ・ 有償購読会誌を発行する団体

サービスまたは施設に利用料を課している場合、チャリティコミッションは、次の点を精査する。

- ①利用料の設定により、サービスまたは施設から利益を受けられなくなる人たちを排斥する効果がどの水準にあるのか
- ②利用料を支払えない人たちでも受益の機会を排斥されないことを証明することができかどうか
- ③利用料を支払えない人たちが、サービスまたは施設から利益を受けられる方法があるのかどうか
- ④その他利益が提供される特質および程度

② ①c 貧困な人たちが受益の機会を排斥されてはならないこと

受益できる人について制限があるとしても、チャリティは、いかなる場合においても、貧困な人たちがそのチャリティの目的にかかる利益を受ける機会を排斥されないように保障しなければならない。

② ①d いかなる私的利益も付随的な程度でなければならないこと

「私的利益 (Private benefits)」とは、受益者以外の人や団体が受ける利益をさす。私的利益があるかどうかを査定する場合、チャリティコミッションは、誰でもが受け取っている利益については注目しない。なぜならば、こうした人たちはチャリティの受益者であるからである。

チャリティは、これら受益者以外の人たちに、その利益が付随的な程度であれば、私的利益を給付することができる。ただし、そうした利益がチャリティの目的を直接に貢献するものであり、そうした目的遂行の必然的な結果であるかあ

るいは副産物であることを証明しなければならない。次のような例をあげることができる。

- ・私的利益が、チャリティの目的を促進する、あるいはそうした意図を持ってとられる、行為から生じるものであり、かつ、
- ・私的利益が規模その状況に照らして合理的である場合

鳥獣保護を目的とする公益団体が、動物の治療に対して専門の獣医に支払う費用が一例である。また、地域再生を手がける公益団体が、再生プロジェクト実施し、その結果として、その地域での商業利益が増大する例をあげることができる。

会員制のチャリティから会員が受け取る利益は、受益者として受け取る私的利益にあたるが、その公益目的を遂行するに必然的な結果であるといえる。しかし、会員が自分たちに利益を給する目的で会員により支えられた互助団体は、通例、チャリティとして登録は認められない。

(3) 公益増進に関する報告

チャリティコミッションの「公益増進ガイドランス」では、チャリティの受託者・理事に対して、公益増進(Public benefit)に関し、年次報告書(Trustees' Annual Report)中に次のような二つの報告を行うように求めている。

・チャリティの目標の概要

・主要な活動およびその目標にかかるチャリティの達成率

また、大規模チャリティの場合には、次のような追加的な報告要件が課される。

・主要な活動のレビュー

・目的と目標の細目

・目的と目標を達成するために採られた戦略および活動の詳細

・設定された目的と目標の達成率の参照資料つきでの詳細

（４）チャリティコミッションによる公益増進の査定

チャリティコミッションは、「公益増進」の査定を行う事務を担当している。この点について、ガイダンスでは、①新たな団体がチャリティ登録申請する場合と②現存の登録チャリティの場合とに分けて規定している。

① 新たな団体がチャリティ登録申請する場合の査定

いかなる団体も、チャリティ登録の申請をする場合には、公益目的を有し、かつ、公益増進に資する旨を積極的に立証しなければならない。

団体の登録申請があつた場合、チャリティコミッションは、申請書と添付された資料に基づいて、公益目的と公益増進要件を充たしているかどうかについて査定を行う。申請団体が一般に周知されている公益目的に基づく登録申請を行っており、定型の根本規則を使っている場合には、査定は比較的容易である。これに対して、申請団体が、新規の、あるいはあやふやな公益目的に基づいて登録申請を行っている場合には、ガイダンスに盛られた基本原則に準拠して慎重に査定する必要がある。チャリティコミッションは、その団体の目的は何なのか、そして、その目的は公益増進に資することになるのかについて、申請人と協議することになる。

その団体が、公益増進要件を充足できない場合、チャリティコミッションは、その目的の変更、目標の遂行方法の変更などを指導し、要件を充足できるように務める。申請団体が、目的を明示できず、かつ、公益増進に資するであろうことを立証できない場合には、チャリティとして登録はできない。

② 現存の登録チャリティの場合

チャリティは、その存続期間にわたつて継続的に公益増進要件を充足しなければならない。

チャリティとして登録が認められた場合、受託者・理事は、チャリティの目的にそい継続的に公益増進要件を充足するように求められる。チャリティは、いったん登録が認められた場合、公益増進要件の負担が重すぎるという理由で任意に登録の抹消を求めることはできない。

多様な目的を持つチャリティが存在する。それぞれのチャリティは、自己の公益目的にそい公益増進をするように求められるが、チャリティ法は、同一の基準に基づいて公益増進度を査定するように、求めている。すなわち、異なる

公益目的については、異なる公益増進判定基準に基づいて査定できるものとしている。

チャリティコミッションは、個々のチャリティが公益増進要件を充足しているかどうかの査定にあたっては、例えば次のような情報を参考にすることになっている。

・チャリティが作成した公益増進報告書・受託者・理事が作成した報告書 (Trustees' Annual Report) に盛られた公益増進に関する情報が、公益目的にそい公益増進の務めているかどうかを判定する際に、第一に参照される資料である。

・査定対象選定基準…①法律の改正への適応〇六年法により、いかなる公益目的を持つチャリティも公益増進度を立証する責任を負うことになったことから、この変更への各チャリティの対応、②有償チャリティの場合、〇六年法の立法過程で問われた論点、③社会の変化に伴う公益目的にそい公益増進度を立証する能力への影響、④公益増進報告要件を継続的に充足していない、あるいは報告書が要件充足は困難であることを示していないかどうか、⑤無作為抽出のサンプル

六 登録制度

イギリスにおいて、民間非営利公益団体は、総称で「チャリティ・charity」と呼ばれるが、法人形態か非法人形態かを問わず、原則として、チャリティコミッション・Charity Commissionに申請して登録するように義務づけられている。

〇六年法によりチャリティの登録ルールが改正された。登録ルールに関する今回の改正は、小幅であるが、適用除外

チャリティ (excepted charities) の範囲の見直しと、登録免除チャリティ (exempt charities) の基準の改定に及ぶ (〇六年法一四条による九三年法九条一四条の修正)。

1 登録制度の概要

現在、チャリティコミッションは、チャリティの登録制度を維持している (九三年法三条)。この制度の下、法定要件にあてはまる公益団体は、登録を義務づけられる。登録簿には、①各チャリティの名称と、②チャリティコミッションが定めた項目と様式に従い、各チャリティが提出したそのチャリティに特有の情報その他の情報、が保存される。

ちなみに、〇六年法により新たな公益法人・CIO (Charitable Incorporated Organisations) 形態が導入された。既存の会社法に準拠して設立されている保証有限責任会社・CLG (Companies Limited by Guarantee) などとは、この新法人形態に移行できる。新法人・CIO形態に移行した法人形態のチャリティの場合には、移行前の会社の名称などを含めた登録事項が、登記・保存される。

(1) 登録簿の記載内容と開示

チャリティコミッションの登録簿 (register) には、実際には、チャリティの名称および屋号、住所、連絡先 (メールアドレスを含む)、根本規則 (信託証書、定款など) の詳細 (公益目的類型・活動分野などを含む)、受託者・理事の氏名、会計書類 (annual statements of accounts)、年次報告書 (annual report)、年次申告書 (annual return)、登録日、登録番号などが保存されている¹⁴⁾。また、チャリティコミッションは、個人情報保護法益を護る必要がある場合

などを除き、原則として、これらの情報を、合理的な日時の範囲内で、一般への閲覧に供しなければならない（九三年法三条七項）。また、これらの情報の抄本ないし謄本の請求があれば、請求者に対してそれを交付しなければならない（九三年法三条一〇項）。さらに、コミッションでの閲覧の請求があれば、それにも応じなければならない。なお、これら開示の対象には、根本規則に加え、会計書類や年次報告書も含まれる（九三年法八四条）。なお、開示請求にあたっては、既定の手数料支払が求められる（詳細は、一九九二年チャリティコミッション―手数料（抄録謄本）規則・Charity Commissioners' Fees (Copies and Extracts) Regulations 1992(246)）。

（２）登録要件

いかなるチャリティも、登録を要しないとされない限り（九三年法三A条二項）、登録するように求められる（九三年法三A条一項）。〇六年法は、「チャリティ・charity」を次のように定義する（〇六年法一条）。

- ・ もっぱら公益目的で設立され、かつ、
- ・ チャリティに関する裁判管轄権の行使において高等裁判所の支配に属するもの

また、登録を要しないとされるチャリティについては、次のように定める（〇六年法九条による九三年法三A条二項の修正）。

〔図表VI―1〕 チャリティの登録要件

- ① 小規模チャリティ (small charities) … 前会計年度の総収入金額が五千ポンド以下の登録不要のチャリティ
- ② 登録除外チャリティ (exempt charities) (九三年法新別表二) … チャリティコミッション以外の政府機関の主管となるため、チャリティコミッションでの登録は除外になるチャリティ
- ③ 登録免除チャリティ (excluded charities) … チャリティコミッションの主管になるが、前会計年度の総収入金額が一〇万ポンド以下で、チャリティコミッションでの登録が免除されるチャリティ

(3) 受託者・理事の受忍義務

チャリティの受託者・理事 (trustees) は、チャリティ法に定める登録要件を充足する場合に、チャリティコミッションに登録申請をするように義務づけられている (〇六年法による九三年法三B条一項a号)。また、チャリティの受託者・理事は、法定資料や情報の提出を義務づけられる (〇六年法による九三年法三B条一項b号)。

2 小規模チャリティ

すでにふれたように、前会計年度 (基準期間) の総収入金額が五千ポンド以下の小規模チャリティ (small charities) は、チャリティコミッションでの登録を要しない (九三年法三A条一項⁽¹⁶⁾)。従来は、この最低金額が一千ポンドであったが、この金額が引き上げられた⁽¹⁷⁾。言い換えると、二〇〇七年四月一日以降、チャリティは、特定信託 (special trusts) に付しているものも含め基準期間のあらゆる源泉の収入が五千ポンド (旧一千ポンド) をこえる場合

には、チャリティコミッションでの登録が義務づけられる。¹⁸⁾

○六年法の施行後において、基準期間の総収入金額が五千ポンド以下の小規模チャリティは、もはや登録を義務づけられないことになった。もちろん、この場合であっても、登録免除チャリティを含め、チャリティコミッションの一定の規制権限が及ぶことには変わらない。

（１）任意の登録選択

小規模チャリティにあてはまれば、登録を義務づけられることはない。しかし、登録制度の一つの長所は、登録によりチャリティが社会的に高い信用度が得られることにある。この点に配慮して、○六年法は、小規模チャリティにあてはまり登録が必要のない場合であっても、そのチャリティは任意で登録選択をできることにした（○六年法による九三年法三A条六項の修正）。もっとも、後にふれる登録除外チャリティ（exempt charities）は、登録選択ができない。

（２）登録抹消手続

従来は小規模チャリティで登録不要となる場合の最低金額は一千ポンドであった。これが五千ポンドに引き上げられたことから、新基準の施行後、もはや登録を維持する必要のないチャリティが出てくる。こうしたチャリティは、チャリティコミッションに申請して登録抹消手続をすすめることができるものと解される。¹⁹⁾

同様に、任意に登録選択をした小規模チャリティについても、その後、登録不要と考えた時には、登録抹消手続をすすめることができる（九三年法三条六項）。

(3) 小規模チャリティの登録と税制上の支援措置

イギリスの課税庁である歳入関税庁・HM Revenue and Customsは、チャリティが各種税制上の支援措置を享受するためには、登録チャリティであることを条件としている。したがって、会社や人格のない社団形態のチャリティはもちろんのこと、信託形態のチャリティも、最低金額の五千ポンド以下で登録不要であるとしても、各種税制上の支援措置を享受するために、実際には、任意の登録選択が求められるものと思われる。

3 登録除外チャリティ

登録除外チャリティ(exempt charities)とは、やさしくいえば、チャリティコミッション以外の政府機関の主管となることから、チャリティコミッションでの登録が除外されるチャリティをさす。主なものをあげれば、①一九六〇年チャリティ法制定以前から存続する団体や一八五三年から一九三九年公益信託法(Charitable Trusts Act 1853-1939)一八五五年礼拝施設登録法(Places of Worship Registration Act 1855)九条の下で登録庁長官の主管になる宗教礼拝施設等(九三年法別表二第a号)、②オックスフォード大学やケンブリッジ大学、ロンドン大学、ダーハム大学など(九三年法別表二第b号)、③国王の勅許状で設立された大英博物館(British Museum・九三年法別表二第p号)、④ロンドン博物館(Museum of London・九三年法別表二第z号)などが典型である。これら登録除外チャリティは、九三年法別表二に限定列举されている(〇六年法二一条による九三年法別表二の修正)。

別表二は二八類型の登録除外チャリティを列举している。しかし、どのような原則に基づいてこのような類型を設けているのかははっきりしない。

（１）登録除外チャリティの除外範囲の見直し

二〇〇二年九月に、首相直属の戦略会議 (Strategy Unit) がチャリティ制度改革に関する意見公募／公開諮問のための報告書『民間活力、公益増進 (Private Action, Public Benefit)』をまとめ、内閣府 (Cabinet Office) が公表した。この意見公募用の報告書の中で、戦略会議は、登録除外チャリティ (exempt charities) の除外範囲について、次の点の見直しを勧告した。

- ・登録除外チャリティの主管機関は、チャリティ法に準拠して監督をすべきである。
- ・チャリティコミッションが、登録除外チャリティに対し広範な監督権を行使すべきである。
- ・主管機関を持たない大規模な登録除外チャリティは、チャリティコミッションで登録すべきである。

以上のような勧告は、基本的に〇六年法に取り入れられた。この結果、チャリティによつては、登録除外チャリティの適格を完全に喪失することにもつながる可能性も出てきた。もつとも、当分の間は、登録免除チャリティ (exempted charities) として登録なしで存続できる経過措置が講じられている。また、登録除外チャリティとして存続するチャリティは、チャリティ法に準拠した監督権を行使できる「主管機関 (principal regulator)」の支配に服すべきであるという視角から改正が行われた。総体的にみると、チャリティコミッションのチャリティの活動に介入できる規制権限が著しく強化された。アメリカのような「民民規制」の思考が薄く、官依存の「官民規制」の思考や、役所社会主義の伝統の強いイギリスの面影が強く表面に出たの（新たな官僚主義の蔓延）ではないか、との指摘も強いところである。^⑤

（2）登録除外チャリテイの適格を喪失するチャリテイ

これまで登録除外チャリテイ（*exempt charities*）にあつたチャリテイが、その適格を喪失するということは、チャリテイコミッションでの登録申請をしなければならないことを意味する。そして、結果的には、チャリテイコミッションの監督に服することになる。

○六年法の制定にあたっては、登録除外チャリテイ適格を喪失するチャリテイと、逆に適格を持続するチャリテイの選別作業が行われた。その選別にあたっては、まず、登録除外チャリテイについて、チャリテイコミッションと同等の監督権を確実に行使できる主管機関が存在するかどうか精査された。そして、次に、そうした主管機関が見当たらない場合には、登録除外チャリテイの適格を喪失させ、チャリテイコミッションでの登録を求めるかたちで立法作業がすすめられた。

① ○六年法により登録除外適格を喪失した主なチャリテイ分野

○六年法により従来の登録除外チャリテイ・リストから外された団体は多岐にわたる。とくに大きく変わった分野としては、教会と大学関係があげられる。登録除外チャリテイの適格を喪失したもので主なものを掲げると、次のとおりである（○六年法一一条による九三年法別表二の修正）。

〔図表VI-1〕 拡大された登録対象

- (a) **教会関係**： イングランド国教会の投資ファンドや貯蓄ファンド（一九五八年教会基金投資（国教会）法関係）、メソジスト教会の投資ファンドや貯蓄ファンド（一九六〇年メソジスト教会基金法関係）、ウエールズ教会の代表機関もしくはその財産管理団体、イングランド国教会を主管するチャーチコミッションナーおよびチャーチコミッションナーが所管する各種機関など
- (b) **大学関係**： ウィンチェスターカレッジ (College of Winchester)、イートンカレッジ (Eton College)、オックスフォード大学のカレッジ、ケンブリッジ大学のカレッジ、ダーハム大学のカレッジ【ただし、大学自体は登録除外チャリティ】、大学の学生会 (students' union)
- (c) **その他**： 勤労者共済組合・I & P S (= Industrial and Provident Society) 【一部例外あり】

もつとも、これら登録除外チャリティの適格を喪失する団体はすべて、直ちに登録を義務づけられるわけではない。国務大臣が、政令で、〇六年法による改正の結果として適格を喪失する団体はすべて、登録免除チャリティ (excluded charities) に移行できるように必要な措置を講じることになっているからである（九三年法三A条四項b号）。したがって、これら適格喪失チャリティは、実際には、前会計年度の総収入が一〇万ポンド以下である限り、チャリティコミッションでの登録は免除されることになる（九三年法三A条二項b号）^⑧。

なお、登録除外チャリティ (exempt charities) を列挙する別表二については、内閣府の大臣が、府令によりそのリストに修正を加えることができることとされている（〇六年法一条一二項）。したがって、今後、さらに登録除外チャリティの適格を喪失するものが出てくる可能性もある。

② イングランド国教会にみる影響

○六年法の宗教界への影響はとくに深刻である。「イングランド教会・Church of England」は、国王ヘンリー八世 (Henry VIII: 在位一五〇九年～一五四七年) が、ローマ・カトリック教会の枠組みから離脱し、「アングリカン教会・Anglican Church」を礎に立ち上げた伝統的な存在である。イングランド議会は、イングランド国教会が産声をあげる前後から現代にいたるまで、宗教関係のさまざまな議会〔制定〕法を定め、アングリカン教会を庇護する一方で、カトリック教会 (教徒) や非国教会派プロテスタントをはじめとした他のキリスト教派などを懐柔するやり方で、国教会制度を維持し、かつ、それぞれの時代に適応させてきた。国教会制度 (establishment) を採るイングランドにおいて、イングランド国教会は「別格」の存在であり、自らは法人格を有しない。しかし、一九四七年チャーチコミッションナー (国教会) 法 (Church Commissioners Measure 1947) の下で設けられたチャーチコミッションナーは、法人格を有している。ここがアングリカン教会の土地 (建造物を含む) や投資資産を、直接に保有ないし受託者となつて実質的に保有・管理運用している。

イングランド国教会は、聖職者だけでも二万七千人をこえる人員をかかえる巨大な宗教組織である。四〇億ポンドを超える資産を保有している。これらの資産は、ヘンリー八世が実施した教会改革 (Reformation) 時にカトリック教会から没収した財産が原資になっている。つまり、一七〇四年に、カトリック教会から没収した資産を、当時のアン女王が、国教徒に寄進した金銭 (アン女王下賜基金 (Queen Ann's Bounty) が原資である。国教会は、今日、主に次の財源でもつてその運営資金を賄っている。

〔図表VI-三〕 イングランド国教会の主な財源

- (a) 信託財産(運用資産・基金)からの収益…実物資産および金融資産に対する投資からの果実
- (b) 手数料…洗礼証明書の発行、婚礼の儀式やその証明書の発行、葬儀や埋葬などにかかる収納金。特別許可事案(Faculty cases)の審査請求に際し特別許可所(Faculty Office)へ納付される審査手数料など
- (c) 教会税…イギリス議会は一八六八年に強制的教会税廃止法(Compulsory Church Rate Abolition Act 1868)を制定した。このため、現在、イングランド国教会は、各教区において教会税(Church Rate)を強制的に徴収することはできない。しかし、各教区教会委員会は年間にその運営に必要な予算分に見合う教会税を賦課し、信徒から任意のかたちで徴収している。(なお、この賦課徴収に応じた場合で、その人が高額所得者であるときには、自己の所得計算にあたり、所得税申告において、寄附金控除の特典の利用可能である)
- (d) 負担金・イングランド国教会総会議の承認を得て、中央財務委員会(Central Board of Finance)、チャーチコミッションナー、年金委員会基金(Pensions Board funds)に充当するに必要な資金の調達をねらいに、教区や管区に割り当てられる分担金(quota)

基金の三三パーセントは実物資産に投資されている。イングランド国教会は、チャーチコミッションナーが生み出した運用益で経常費の六分の一を賄っている。主な出費科目は、聖職者の年金、布教費用、資金難の教区の支援などである。二〇〇四年のイングランド国教会の投資収益率は一三・六パーセント、過去一〇年で各年の平均収益は約三千五〇〇万ポンドである。ちなみに、国教会は、一九九〇年計画(登録建造物及び保全)法(Planning (Listed Buildings and Conservation Areas) Act 1990)などに準拠して歴史的遺産・文化財と指定された教会や聖堂などの登録建造物への補助金を除いて、国庫から公金を充当するかたちでの財政支援を受けていない。

○六年法の施行により結実したチャリティイ制度改革では、イングランド国教会の財産を管理・運用するチャーチコミッションおよびチャーチコミッションが所管する各種機関、イングランド国教会の投資ファンドや貯蓄ファンド（一九五八年教会基金投資〔国教会〕法関係）などが、登録除外チャリティ・リストから外された。このため、これら国教会関係の諸団体は、幅広く世俗のチャリティコミッションでの登録を余儀なくされることになった。

また、イングランド国教会には、イングランドに一万三、一五〇の教区 (Parish) があり、各教区には、俗務 (temporal) を処理する法人格を有する執行機関として、牧師と平信徒などからなる教区教会評議会・PCC (Parochial Church Council) が置かれている。これらPCCも、登録除外チャリティではなくなった。

このことから、これらイングランド国教会関係のさまざまな団体は、今後、宗教の振興 (advancement of religion) を目的としたチャリティとしてチャリティコミッションでの登録が求められ、公益増進 (public benefit) 要件を充足することを立証するように求められる^⑧。

(3) 登録除外チャリティの適格を持續するチャリティ

登録除外チャリティは、チャリティコミッション以外の主管機関の監督を受けることになる。その一方で、○六年法は、登録除外チャリティの主管機関に対して、その下にある団体に対してチャリティ法の基本原則を遵守しているかどうか監督するように求めている。

4 登録免除チャリティ

登録免除チャリティ (excepted charities) とは、チャリティコミッションの主管の下にあるチャリティであるが、チャリティコミッションへの登録は免除されるものをさす(九三年法三A条二項b号)。したがって、チャリティ法の基本原則は適用になる。

チャリティの登録制度は、一九六〇年代に確立されたが、チャリティによつては、その親団体ないしは連合組織がすでに登録チャリティになっている場合が多々あった。ボーイスカウト (Boy Scout groups)⁽³⁴⁾ やガールスカウト (Girl Guide groups)、軍隊関連チャリティ (armed forces charities)⁽³⁵⁾ などが典型である。このようにグループの親団体ないし連合組織がチャリティ登録をしている場合に、子団体や組織内団体が登録免除となっているケースが多々ある。

〇六年法の制定時に、これら登録免除チャリティは、チャリティ法の基本原則は適用になるものの、コミッションの監督権が及びにくく、透明性と説明責任の面で問題があることが指摘された。

〇六年法は、これら登録免除チャリティとされてきた団体であっても、前会計年度の総収入が一〇万ポンドを超える場合には、チャリティコミッションでの登録を義務づけた。一〇万ドルの最低金額は、暫定的なもので、将来的にはもっと低い金額に引き下げられる可能性がある。ただし、〇六年法で定められたこの最低金額は、この改正の次の見直しで、少なくともその施行から五年間は継続される。

七 チャリティコミッションとの紛争処理手続

〇六年法は、チャリティの公益目的の拡大し明確にするとともに、受託者・理事の受忍義務を厳しくした。その一方で、チャリティの登録事務や監督をするチャリティコミッションの役割と権限を抜本的に改革した。

二〇〇二年九月に、首相直属の戦略会議・Strategy Unit がチャリティ制度改革に関する意見公募／公開諮問のための報告書『民間活力、公益増進 (Private Action, Public Benefit)』をまとめ、内閣府・Cabinet Office が公表した。この意見公募用の報告書の中で、戦略会議は、チャリティコミッションとの紛争処理手続について、「不服申立には不当といえる程の負担と時間を要し、したがって、実務においては、チャリティコミッションは現実には闘いの相手にできえない存在になっている、という幅広く受け入れられている認識がある」ことを指摘した。

チャリティコミッションとの紛争処理手続は、大きく二つに分けられる。一つは、コミッションの行動とサービスに関する基準に抵触するような行為に対する苦情申立 (complaints) である。迅速な対応をしないと、的確なサービスをしないと、いわゆる「行政過誤 (maladministration)」である。こうした行政過誤に対する苦情申立は、コミッション内に設けられる「独立苦情調査人 (Independent Complaints Reviewer)」⁽¹⁶⁾、または「議会オムブズマン (Parliamentary Ombudsman)」に申し立てることができた。

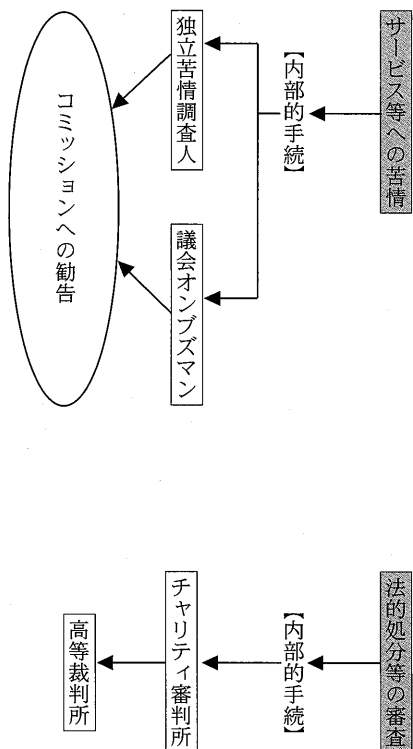
そして、もう一つは、法的処分 (decisions)、すなわち、チャリティとしての登録に関する処分や命令 (orders) など、に対する審査手続である。こうした処分等については、〇六年法の施行以前は、唯一、高等裁判所に提訴すること、争うことができた。

1 チャリティ審判所の創設

チャリティ界での大きな悩みの一つは、コミッションの法的処分等について争う場合には、不服申立手続が整備されていないため、直接、高等裁判所に持ち込んで司法審査で決着をつけないとならないことになった。訴訟費用の負担が重く、時間もかかることから泣き寝入りを覚悟するように迫られることも多々あった。

この問題に対処するために、〇六年法では、新たに独立した「チャリティ審判所・Charity Tribunal」を創設した。^① この結果、二〇〇八年以降、チャリティコミッションとの紛争処理のルートは、簡潔に図示すると、次のとおりである。

〔図表Ⅶ―Ⅰ〕 チャリティ紛争処理のルート



2 内部的手続

チャリティ法は、チャリティコミッションに対して苦情申立あるいは処分等についての不服申立があった場合、コミッション内部で、苦情処理ないしは異議決定するような内部手続 (internal procedures) を定めるように義務づけてはいない。しかし、チャリティコミッションは、「運営ガイドランス」を公表し、自主的に苦情処理や異議調査を行う仕組みを整えている。調査の申立は、文書で顧客サービス部長 (Manager of Customer Service) に行い、部長の決定に不満の場合にはさらに顧客サービスの長 (Head of Customer Service) に再調査を申し立てることができる。

3 独立苦情調査人

チャリティコミッションのサービスの怠慢や不作為など、行政過誤 (maladministration) に対する苦情申立は、コミッション内に設けられる「独立苦情調査人・ICR (Independent Complaints Reviewer)」に文書で苦情申立ができる。通例、チャリティコミッションの内部手続を経て、それでも満足しない場合には、ICRへの申立ができる。調査人 (Reviewer) は民間人である弁護士の中から任命され、事務局スタッフの支援を得て、調査にあたっている。調査人は、行政過誤の事案のみを取り扱う。したがって、法律上の処分等にかかる案件は取り扱わない。

苦情申立があれば、その案件について調査を行い、申立人およびコミッションあての報告書を作成する。コミッションがその苦情を受け入れれば、調査人は、謝罪を求め、事案によっては財務省ガイドラインにしたがって金銭的な賠償することを含め、コミッションに対しその苦情を救済する行為を勧告できる。コミッションは調査人の勧告を受け入れる法的義務はないが、これまで、勧告内容の受入を拒否したことはない。

4 議会オンブズマン

チャリティコミッションは、政府機関の一つとして、議会オンブズマン・Parliamentary Ombudsman への苦情処理手続の対象となる。^⑦ 議会オンブズマンは、チャリティコミッションの行政過誤について申立があれば、これに対処することになる。調査の結果、苦情を申し立てた事実があれば、金銭的な賠償を含めてコミッションに対して勧告することができ、それを強制する権限を有していない。通例、行政機関は、勧告を受け入れている。

議会オンブズマンへの申立にあたり、最初に独立苦情調査人・ICR などへ申し立てることは前提条件とはなっていない。ただ、議会オンブズマンは、法律上の処分等に付随して苦情が申し立てられている場合には、こうした処分の審査が終るまでは苦情処理を開始しないのが慣わしである。また、議会オンブズマンへの苦情申立は議員を通じて行う手続になっている。

5 チャリティ審判所での審査

○六年法の通過以前、チャリティコミッションの処分等に不服な団体は、内部的な異議審査手続を踏むことはできたが、ここでの決定に不満な場合には、直接、高等裁判所へ司法審査を求めるより手段はなかった。事実、コミッションの処分等に対して司法審査を求めることは極めて稀なことであった。こうした法環境を改善すべく、もう少し簡易に救済を求められるようにしようということで、○六年法により新たに「チャリティ審判所・Charity Tribunal」が設けられた（○六年法八条、別表三および四による九三年法二A～二D条、新別表一B～一Dの新設）。

チャリティ審判所は、チャリティコミッションが制定法の認めた権限行使（ないし不行使）の一環として行われた処

分等に対する審査請求があった場合、これを審理して裁決を下す独立した審判機関である⁽¹⁵⁾。法務省・Ministry of Justice 所管の独立行政法人 (executive agency) である。司法職の審判長 (President) を長に、五人の法曹と七人の法曹でない者からなる。審判人は、司法職任命委員会 (Judicial Appointment Commission)⁽¹⁶⁾ の答申に基づいて大法官 (Lord Chancellor) が任命する。法曹でない審査人については、チャリティに関する高い識見を有する者の中から任命される。任期はないが、定年は七〇歳である (〇六年法六条二項関係別表一のよる九三年法別表一Bの修正)。審判所の裁決 (decisions) は多数決で決する。

チャリティ審判所での審査請求手続について、大法官は必要な規則 (rules) を定めることができる (九三年法二B条)。議会は、この規則を無効とする権限を留保している。

ちなみに、審判所での審査手続を定めた二〇〇八年チャリティ審判所規則 (Charity Tribunal Rules 2008) は、二〇〇八年二月二七日に施行された。

(1) 審判所の管轄事項

チャリティ審判所は、チャリティに関し議会制定法が認めるチャリティコミッションの権限行使または不行使の一環として行われた処分等に対する審査請求に対処することが任務である。

ある事項が審判所の管轄となるかどうかについて、まず、請求人は、九三年法別表一Cに掲げた「審査に対象となる処分 (decisions)」、指示 (directions) もしくは命令 (orders)」にあてはまるかどうか精査しなければならない。次のようなものは、典型的な請求原因である。

〔図表Ⅶ―Ⅱ〕 チャリティ審判所の管轄となる処分等の範囲

- ・ ある団体をチャリティとして登録を認める、ないし認めない処分
- ・ チャリティとしての登録を抹消する処分
- ・ チャリティに名称変更を求める指示
- ・ 九三年法八条に基づく団体に対する質問検査の開始決定
- ・ 九三年法八条に基づく団体に対する質問検査の開始に従う命令、暫定役員の任命命令または受託者・理事の解任命令

（２） 審判所の判断

チャリティ審判所は、一般に審査請求が適法でないとする場合には、その請求を「却下 (dismiss)」する。適法と判断すると、審判所は、審査請求人が提出した審査請求書 (application) に従い実質審理に入る。

審理の結果、審判所が裁決 (decisions) を下すことになるが、裁決内容は、審理する事案により異なる。請求に理由がないと判断すると、棄却される。一方、理由があるとする、チャリティの登録（九三年法三条、三A条）にかかる拒否処分を例すると、①コミッションの原処分を破棄 (quash) し、(a) 再審査をするようにコミッションへ差戻し (remit) するか、あるいは (b) コミッションに対して登録を認めるように変更 (rectify) を命じることになる。

（３） 審査請求人

審査請求できる人は、事案により異なる。一般に、受託者・理事、チャリティ（法人格を有する場合）、その他チャ

リテイコミッションの処分等に利害がある人が、審査請求をすることができる(九三年法別表一C)。

チャリテイコミッションが、九三年法八条に準拠してチャリテイに対する質問検査を実施し、その結果に基づいて、当該チャリテイの在任中の受託者・理事を解任し新たに暫定的な管理者を任命する命令を発したとする。この場合、この命令の適否ついて審査請求できる人は、解任された受託者・理事以外の受託者・理事、チャリテイ自体その他利害関係人である。

このほか、事案によっては、法務総裁 (Attorney-General) は、国王に代つてチャリテイの保護者として、チャリテイコミッションの処分等について審査請求手続に参加・介入ができる。この場合、法務総裁は、争訟当事者の役割を担うのではなく、したがってその事案に当事者としてではなく、公益 (Public interest) の代表者として争訟に参加することになる。

(4) 審査請求費用

チャリテイ審判所での審査請求は、無償の手続として制度化されていない。したがって、審査請求人は、必要な費用を負担するように求められる。例えば、チャリテイがチャリテイコミッションの登録抹消処分を争いたいとする。この場合、チャリテイは審判所に審査請求書を提出するにあたり、既定の手数料を支払わなければならない。一方、コミッション側もこの争訟に伴い生じた費用を負担しなければならない。

通常の民事訴訟の場合、それぞれの当事者は自らに生じる訴訟費用を負担するように求められる。しかし、裁判所は、その裁量により、勝訴した当事者の訴訟費用を敗訴した当事者に負担させることができる。

チャリティ審判所での争訟においても、審判所は、勝訴した当事者の争訟費用を敗訴した当事者に負担を命じることができる。しかし、こうした命令を発する機会は極めて制限的に認められる。審判所は、審査請求が、濫訴にあたるような場合や、チャリティコミッションの処分等が明らかに気紛れで不合理であると思われる場合に限り、敗訴した当事者の争訟費用の負担を命じることができる。これは、立法事実としては、チャリティ審判所が「法曹のパラダイス(a lawyer's paradise)」になるのを避けるための施策であると説明されている。

6 高等裁判所への提訴

チャリティ審判所での審査請求手続をとった当事者が、審判所の裁決に満足しない場合には、高等裁判所・High Courtへ提訴できる。この場合、提訴には、審判所ないし高等裁判所の同意が必要である（九三年法二〇条）。この提訴手続に関し、チャリティコミッションおよび法務総裁は、常に当事者として取り扱われる。高等裁判所でのほとんどの審理において、争点は法律事項に絞られる。しかし、チャリティコミッションないし法務総裁が審判所に付託した事案に関し高等裁判所へ提訴された事案の場合には、高等裁判所は審判所段階では提出されなかった証拠を含めて審理することになる。

- (1) イギリス(グレートブリテン及び北アイルランド連合王国＝The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland、一九二二年にこの名称を採択。略称UK＝連合王国)は、ブリテン【①イングランド(England)、②ウェールズ(Wales)、③スコットランド(Scotland)】、および④北アイルランド(Northern Ireland)の四つの非独立国からなる。
- (2) イギリスのチャリティ制度は、団体規制の観点からみると、大きく①イングランド+ウェールズ、②スコットランド、③北アイルランド

の三つに分かれている。規制実施機関も、それぞれの正式名称は、①Charity Commission for England and Wales、②Office of the Scottish Charity Regulator (OSCR)、スコットランドチャリティ規制局、③Department of Social Development, Northern Ireland。北アイルランド社会開発省である。なお、北アイルランドについては、二〇〇八年チャリティ(北アイルランド)法(Charities Act (NI) 2008)が二〇〇八年九月九日に女王の裁可を得て公布された。この二〇〇八年法では、新たに北アイルランドにも社会開発省所管のかたちでチャリティコミッションが創設され、二〇一一年から稼動する予定である。このうち、本稿で中心的に取り扱うイギリスの制度とは、正確にいうと、イングランドとウェールズのチャリティ制度についてである。ちなみに、わが新公益法人制度における公益認定等委員会の仕組みは、多分にイギリスのチャリティコミッションに倣う面が見られる。イギリスのチャリティ法と政策について、グローバルな視点からの分析について、詳しくは、See, Kerry O'Halloran *et al.*, *Charity Law and Social Policy* (2008, Springer).

(3) 公益法人制度改革関連三法案は、二〇〇六(平成一八)年五月二十六日に成立した。政府は、二〇〇六(平成一八)年三月一〇日に、公益法人と総称される財団法人と社団法人のあり方を大きく変える公益法人制度改革関連三法案を閣議決定し、国会に提出した。同法案は、衆院通過後、参院で審議が続けられていた。参院行政改革特別委員会は五月二五日、行政改革推進法案、公益法人制度改革関連三法案、市場化テスト法案の五法案を賛成多数で可決、翌二六日午前、参院本会議でも賛成多数で可決、成立した。なお、二五日の参院行政改革特別委員会では、公益法人制度改革関連三法案について七項目の附帯決議が採択された。

(4) この他、スコットランドでは、「二〇〇五年チャリティ及び受託者投資(スコットランド)法(Charities and Trustee Investment (Scotland) Act 2005)」が、北アイルランドでは、「二〇〇八年チャリティ(北アイルランド)法(Charities Act (NI) 2008)」が、それぞれ制定されている。ちなみに、イギリスの場合、まったくの新法の場合は別として、すでに制定されかつ度重なる年度改正が加えられている制定法の条文の参照にあたり注意すべきことがある。それは、いわゆる「修正方式」をとっていることから、後法は前法に優先するルールを念頭に置いた上で、条文を参照する必要があることである。(ただし、その後の全面改正で、全廃された前法・年度改正法がある場合にはそれらは除く。)チャリティ法の場合、一九六〇年法(Charities Act 1960)【全廃】がいわゆる「元祖法」となる。その後、改正法の制定は、一九八五年チャリティ法(Charities Act 1985)【全廃】、一九九二年チャリティ法(Charities Act 1992)、一九九三年チャリティ法(Charities Act 1993)、そして二〇〇六年チャリティ法(Charities Act 2006)と続く。各年のチャリティ法をはじめとしたあらゆる制定法(イングランド国教会法・measuresを含む)の全条文は、イギリス法務省(Ministry of Justice)の制定法データベース(The UK Statute Law Database)のホームページ(H.P.)にアクセスすれば、入手できる。http://www.statutelaw.gov.uk/legResults.aspx?LegType=All%20Primary&PageNumber=2&BrowseLetter=C&NavFrom=1&ActiveTextDocId=2939707(筆者ホームページ(H.P.)最終閲覧二〇〇八年九月三〇日、以下閲覧日は同じ)。このH.P.で入手できる新法ならし各年改正法には、一部、後法で改

正されたかあるいは廃止された箇所を、条文ごとにデータベース編集注記で明らかにしている場合が多いが、必ずしも徹底していない。とりわけ、制定されて間もない年度法については、不徹底の傾向が目立つ。チャリティ法の場合、一九九三年法に数多くの重要な参照条文が規定されている。しかし、データベースに掲載されている一九九三年法には、大改正を伴った二〇〇六年法による修正部分の編集注記は挿入されていない。ちなみに、二〇〇六年法改正(およびそれ以前の年度改正)で修正された部分の注記を含む一九九三年チャリティ法については、Stephen Lloyd, Charles: *The New Law 2006* (2007, Jordans) Appendix 2 に収録されたものが参考になる。

- (5) 二〇〇四年(監査・調査および地域社会企業)法(Companies (Audit, Investigations and Community Enterprise) Act 2004) 及び二〇〇五年地域社会益会社規則(Community Interest Company Regulations 2005) 二〇〇六年会社法(Companies Act 2006) 六条(地域社会益会社(Community Interest Company)) 参照。

- (6) 一九九三年チャリティ法(Charities Act 1993) 九六条および九七条によると、「チャリティ」とは、もっぱら公益目的で設立された団体であり、かつ、高等裁判所・High Courtの管轄に服するもの(つまりUKのチャリティ)をさす、と定める。

- (7) 「パブリック・ベネフィット(public benefit)」は、不確定な概念である。「公益」と邦訳するのが一般的であるが、文脈から見て「公益増進」と邦訳するのがよりの確に意味内容を把握できる場合がある。本稿においても、文脈に応じて、いずれかの訳語をあてることが出来る。また、「パブリック・ベネフィット(public benefit)」と「パブリック・インタレスト(public interest)」との意味合いがどう異なるのかも、悩ましいところである。本稿においては、前者を「公益増進」、後者を「公益」と邦訳することにした。

- (8) Income Tax Special Purposes Commissioners v Pemsel, [1891] AC 531 HL. 法的に見れば「公益信託(charitable trust)の前身である「公益ユース・charitable use」の語源は「〜のたぐい」を法認した一九九七年ユース法(Statute of Uses 1597, 39 Eliz I, c6)を近代化した一六〇一年公益ユース法(Statute of Charitable Uses 1601, 43 Eliz I, c4)に示された「公益」四類型が、四〇〇年余りにわたり、イギリスおよびコモンロー諸国のチャリティ・charityにかかわる原理や判例の形成における「雛形」となってきた。ちなみに、公益ユース法は、本来、公益類型を限定することにより、ユースの濫用統制をねらいとした立法法である。

- (9) 歴史的に見ると、イギリスのチャリティの淵源は、ヘンリー八世(治世一五〇九年〜四十七年)による教会改革(Protestant Reformation)以前のカトリック教会・Catholic Churchによる教区教会や修道院などを基盤とした救貧活動にまで遡ることができる。ヘンリー八世による教会改革・イングランド国教会の樹立後、それまで救貧活動の中心にあったカトリック修道院などが国王に接収されたため、救貧活動は当時あらたに勃興した職人(ギルド)層などにより細々と続けられた。また、国王は、働かない貧民と働けない貧民とに分け、前者には罰を、そして後者には施しをする政策をとった。ここに、イギリスの救貧政策・社会政策の萌芽をみる事ができる。ただ、国家的政策として救貧対策は、エリザベス一世の治世(一五五八年〜一六〇三年)に、一五九八年〜一六〇一年救貧法(poor law・

Elizabethan Poor Law Act 1598, Act for the Relief of the Poor(1601)の制定に見られるように、確固としたものになった。これら救貧法の下では、イングランド国教会教区を救貧行政の単位とし、教会系の世俗施設において、教区執行委員(churchwarden)と協働する監督人(parish overseers)を任じ、かつ、困窮者を支援・監督するためにその財源として土地や家屋の占有者から救貧税(poor rate)を徴収した。このようにイギリスにおいては、教会改革・イングランド国教会樹立以降、一九二九年の地方団体の確立までの時期、救貧活動は大きくチャリティに依存していた。このことはまた、イギリスのチャリティ史のはじまりは、教会による救貧活動にあったことを物語っている。See, Gareth Jones, *History of the Law of Charity, 1532-1827* (Cambridge Studies in English Legal History) (2008, Cambridge UP).

(10) *Income Tax Special Purposes Commissioners v Pemsel*, [1891] AC 531 HL.

(11) 前文規定の邦訳については、海原文雄『英米信託法概論』(一九九八年、有信堂)五〇頁以下所収参照。なお、信託法に関する邦文の研究としては、本書が、内容に信頼性があり、有益である。

(12) See, *National Anti-vivisection Society v. IRC* (1948) AC 31.

(13) 一九九九年十一月十七日決定: <http://www.charity-commission.gov.uk/Library/registration/pdfs/cosfull.doc.pdf>

(14) <http://www.charity-commission.gov.uk/spr/subfee.asp>

(15) <http://www.charity-commission.gov.uk/spr/subfee.asp>

(16) 二〇〇七年九月二十五日決定: 一九九九年十一月十七日決定 <http://www.charity-commission.gov.uk/Library/registration/pdfs/cosfull.doc.pdf>

(17) ここでも、「公益」を法的に定義することなしに、法別表で「公益目的事業」の類型を示すに留まっている。詳しくは、拙論「公益法人制度改革法を検証する(上)(下)」税務弘報五四巻九号、同一〇号参照。

(18) See, *Dreyfuss (Camilla and Henry) Ltd. v. IRC*, (1954) Ch 672.

(19) ちなみに、近年のわが国での公益法人制度改革では、あらたに公益法人認定(公益認定等委員会)制度が採り入れられたが、このイギリスのチャリティコミッションの仕組みを模し、和風にアレンジしたものと見てよい。

(20) チャリティの公保管受託者・OCは、チャリティに代って不動産の保有や投資スキームの保全のために、チャリティコミッションの職員の中からチャリティコミッションナーによって任命される。公保管受託者は、その権限や裁判所の命令に服すること、さらには不動産所有権の帰属などの面で、一般の保管受託者(custodian trustee)とはほぼ同じである。詳しくは、チャリティコミッション発行のガイダンスOC 13-The Official Custodian for Charities' Land Holding Service (Version September 2004) 参照 <http://www.charity-commission.gov.uk>

gov.uk/publications/ccl3.asp

- (21) イングランド国教会の各主教区 (Dioceses・イングリッシュ全土に四三) や、その監督の下にある教区 (parishes・イングランド全土で二二・一五〇) には、無数の教会信託 (ecclesiastical trusts) や公益信託 (charitable trusts) が存在する。(例えば、リンカン主教区 [Diocese of Lincoln] 一七〇七から一七〇八の信託の数は一、五〇〇を超える) こうした宗教信託や公益信託は、一九五六年教区教会協議会 (権限) 法 (Parochial Church Councils (Power) Measure 1956) や一九六四年受禄牧師及び執行委員 (信託) 法 (国教会) 法 (Incumbents and Churchwardens (Trusts) Measure 1964) に準拠して、法人格を有する教区教会評議会・PCCが受託者となつて管理しているもの他に、教区GACCの執行委員 (churchwardens) や受禄牧師 (incumbents) が、単独法人・一人法人 (corporation sole) ならび集合法人 (corporation aggregate) として管理しているものがある。ちなみに、イングランドでは国教会制度 (established church) を持つため、世俗の議会 (Parliament) に加え、イングリッシュ国教会総会議 (General Synod) が、「イングリッシュ国教会総会 (権限) 法 (Church of England Assembly (Powers) Act 1919) (通称「一九一九年授權法 (Enabling Act 1919)」) の下で、自律的な立法権、を行使でき、国教会法 (measures) を定めることができ、国教会法は、世俗議会による一定の審査を受けるが、国法としての議会 (制定) 法と同等の効力を有する。See, Mark Hill, *Ecclesiastical Law* (3rd ed, 2007, Oxford U.P.) at 33 *et seq.* また、拙論「イギリスの宗教法文獻紹介 (一)」宗教法二七号参照。

- (22) 公受託者 (public trustee) は、一九〇六年公受託者法 (Public Trustee Act 1906) の下で、大法官 (Lord Chancellor) によつて任命される、単独法人・一人法人である。詳しくは、*The Offices of Court Funds, Official Solicitor and Public Trustee* のホームページ (HP) 参照 <http://www.officialsolicitor.gov.uk/index.htm>

- (23) イギリスには募金や助成金の支給を主たる目的とせず、コミュニティ・基金 (community foundations) がある。こうした団体は、通例、九三年会社法三〇条の下で保証有限責任会社・CICのかたちで設立され、チャリティ・コミッションの認定を受け、公益会社・charitable companyとして登録チャリティとして事業を遂行している (一九九三年チャリティ法六三条以下。現〇六年会社法五条)。

- (24) See, James Penner, *The Law of Trusts*, (6 ed, Oxford U.P., 2008) at 440 *et seq.* また、海原文雄『英米信託法概論』注(11)、四九頁以下参照。

- (25) 従来は、株式保有の保証有限責任会社 (Company limited by guarantee and having a share capital) の形態でも登記が認められ、かつ、登録チャリティにもなれた。しかし、株式保有の保証有限責任会社は、その後、イングランドでは一九八〇年二月二日以降、北アイルランドでは一九八三年七月一日以降設立が認められなくなった (イングランドに関する確認規定、二〇〇六年会社法五条二項参照)。

なお、改正前から存続する株式保有の保証有限責任会社は、登録チャリティとしても、解散するまで特例会社として存続できる。なお、株式保有の保証有限責任会社は、株式有限責任会社・CISに組織変更し、地域社会益法人・CICとして認定・登録し、非営利活動をする途を選択することも可能である。詳しくは本稿第三部参照。

(26) <http://www.privacy-council.org.uk/output/page2.asp>

(27) <http://www.privacy-council.org.uk/output/Page45.asp>

(28) <http://www.spc.co.uk/uploads/Royal%20Charter.pdf>

(29) <http://www.redcross.org.uk/standard.asp?id=79747>

(30) <http://www.britishcouncil.org/home-about-us-royalcharter.pdf>

(31) 現在の議長は、キャシー・ヘンチン女爵閣下 (The Right Honourable Baroness Cathy Ashton of Upholland) で、二〇〇七年六月二八日に任命された。

(32) See, Donagh Gay & Anwen Rees, The Privy Council (July 2005, Parliament and Constitution Centre) <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/notes/snpc-3708.pdf>

(33) 枢密院司法委員会とは別組織の議会上院上訴審委員会 (Appellate Committee) がある。後者は、イギリスにおける最終裁判所である。議会上院上訴審委員会への上訴は、(a)下級裁判所からの上訴許可 (leave to appeal) がある場合か、あるいは(b)議会上院の上訴許可委員会 (Appeal Committee) が審査し許可する場合に限り、認められる。(c)議会上院の上訴許可委員会 (Appeal Committee) は三人の司法貴族 (Law Lords: 正式名称は Lords of Appeal in Ordinary・定員十二人で一代限りの常任上訴貴族で構成され、許可するかどうかを審理する。(d)または(e)いずれのルートをとるにせよ、上訴許可が出れば、最終裁判所である議会上院上訴審委員会 (Appellate Committee) が審理を開始する。上訴審委員会は、五人 (事案によっては七人または九人) の法律貴族で構成される。一方、議会上院の上訴許可委員会とは異なる組織である枢密院司法委員会 (Privy Council Judicial Committee) は、二人の司法貴族 (Law Lords) が核となっている。他に、退職した法律貴族に加え、イングリッド・スロットランド、ウエールズおよび北アイルランドの裁判官 (ただし定年七十五歳)、旧英領諸国出身の上級判事の中から、枢密院顧問・P.C. (= Privy Counsellors) に任命し、判事として任用している。枢密院司法委員会の事務は、枢密院局・P.C.O. が担当している。 (<http://www.privacy-council.org.uk/output/page2.asp>)。すでに述べたように、公式には、議会上院の上訴審委員会 (Appellate Committee) と、枢密院司法委員会 (Judicial Committee of the Privy Council) とは、それぞれ別個の組織である。しかし、実際には、上院と枢密院それぞれが管轄する司法権の行使において、核となる構成員である十二人の司法貴族は、双方の委員会に裁判に関係している。二〇〇三年三月、欧州評議会 (Council of Europe) において、イギリスに対

して議会から独立した最高裁判所の設置、立法・司法行政に深く関与している大法官 (Lord Chancellor) が裁判官として訴訟に参加しないこと、司法貴族が上院議員を兼務できないようにすることなどの改革を求める決議案が出された。EU加盟後、イギリス議会は、厳格な三権分立の徹底、司法権の独立の途を模索していた。曲折を経て、二〇〇五年三月二十四日に憲法改革法 (Constitutional Reform Act 2005) が女王の裁可を得て発効した。この改革法では、立法府と司法府、執行府の三権分立の徹底、二〇〇九年一月から新たにイギリス最高裁判所・Supreme Court of UK が設置され、最終上訴裁判所として上告事案を管轄することになった。ちなみに、最高裁の設置後、裁判官である司法貴族の移動なども考えて、枢密院司法委員会は最高裁と同じ建物の中に置かれるようになった。EUの三権分立統治モデルの拡大に伴い、今後、立法、執行に加え、司法の領域にまで同じ組織が権限を有する現在の枢密院のあり方も再検討を迫られるものと思われる。See, Catherine Fairbairn and Sally Brogbridge, *The Constitutional Reform Bill [HL]-A Supreme Court of the United Kingdom and Judicial Appointments*; Research Paper 05/06, Home Affairs Section House of Commons Library (13 January 2005); O'neagh Gay and Richard Kelly, *The Constitutional Reform Bill [HL]- The Office of Lord Chancellor*; Research Paper 05/05, Parliament and Constitution Centre, House of Commons Library (12 January, 2005).

- (34) 布告 (proclamation) は、国王・女王がさまざまな業務を行う際に取られる形式である。布告は、一般に、国王・女王が枢密院への諮問・助言を得て国璽 (Great Seal) を押して一般に布令するという手順を踏んで行われる。布告の対象としては、①議会の解散や開戦などに加え、②枢密院令・勅令や省令を發布するとき、③新省庁を設置するとき、さらには④枢密院司法委員会の判決に効力を与えるときなどをめぐるものがある。

- (35) 委任立法／議会制定法従位文書・Statutory Instruments、いわゆる orders in Council や orders of Council など。詳しくは、See, House of Commons Information Office, *Statutory Instruments (Factsheet L7, May 2008)* at 10. <http://www.parliament.uk/documents/upload/L07.pdf>

- (36) 委任立法／議会制定法従位文書は、一九四六年委任立法／議会制定法従位文書法の下、標準連続番号をつけ、政府印刷局 (Her Majesty's Stationery Office) から出版される。

- (37) ちなみに、設立勅許状の請願者は、一般に法人名称の一部に "Royal" の文言を入れるように希望する例が多いと報告されている。この点について、実質的にこの事務を取り切っている枢密院事務局・PCCO は、国王・女王が大権 (prerogative power) で決めることになり、自らも関与することはないと主張し、説明している。 <http://www.priv-council.org.uk/output/Page03.asp>

- (38) <http://www.priv-council.org.uk/output/Page44.asp>

- (39) <http://www.gmc-uk.org/>

- (40) 本稿第四部で詳しくふれるが、登録チャリティになることは、税制上の支援措置が受けやすくなることも一つのメリットである。
- (41) <http://www.rcvs.org.uk/>
- (42) <http://www.mmc-uk.org/>
- (43) すでに指摘したように、イギリスのEU加盟後、加盟各国からイギリス統治体制の三権分立の厳格化を求める声がとみに強まってきている。このため、新規の立法では、専門職法人の資格・懲戒に関する紛争事案の司法審査について、枢密院司法委員会に代えて、普通裁判所に管轄させる流れができてきている。二〇〇一年看護師・助産師勅令 (Nursing and Midwifery Order 2001) は、明らかに、こうした流れにそった紛争処理管轄・司法ルートの選択といえる。
- (44) 九三年チャリティ法(五〇条以下)に準拠して、受託者会が法人格を取得し、受託者法人(trustee corporation)になることも可能である。ただし、受託者の負う無限責任を限定すること(有限責任化)は不可能である。
- (45) 一九九九年三月現在、登録チャリティの総数は、株式会社・C.L.S.(=Companies limited by shares)形態のものなども含め一八九、二六〇。ただし、前記①公益信託 ②保証有限責任会社・C.L.G. および③人格なき社團以外の形態での登録チャリティは、八七・三六七(出典: Institute of Chartered Secretaries and Administrators, Forms of Incorporation for Not-for-Profit Organisations (2001))。See, C.A. Riley, Not-For-Profit Organisations and The Companies Act 1985: The Tenuous Case for a New Corporate Form New Castle Law School Working Paper (2001/04) <http://www.ncl.ac.uk/nuls/research/wpapers/riley2.html>
- (46) 二〇〇六年に新法が制定されるまで、イギリス会社法は、一九八五年会社法(Companies Act 1985)をベースに、一九八九年会社法(Companies Act 1989)その他マイナーな年次修正を加えるかたちの法律となっていた。二〇〇六年六月になるまでは、会社法改正は、引き続き一九八五年会社法に修正を加えるかたちで行う予定であった。しかし、政府は、今回はきわめて大掛かりな改正を伴うことから、無用の混乱を避けるために、〇六年六月に修正を加えるやり方をやめた。そして、新法として会社法を制定することにした。二〇〇六年会社法(Companies Act 2006)について詳しくは、See, Alistair Alcock et al., Companies Act 2006: The New Law (2007, Jordan, Saleem Sheikh, A Guide to the Companies Act 2006 (2008, Routledge).
- (47) 以前、チャリティコミッションは、株式有限責任(limited by shares)のかたちで民間非営利公益活動をする会社が登録チャリティになる申請を行うことを認めていた。このため、実際には、現在でも、保証有限責任会社・C.L.G.よりも株式有限責任会社・C.L.S.のかたちで設立され、しかも、登録チャリティとしてこの種の活動をしている会社の数の方が多い。
- (48) 会社登記所・Companies Houseは、通商産業省・D.T.I所管の独立行政法人である。UKで登記された約二〇〇万社の登記、年次報告書、会社の取締役や会社事務役などの情報を保有し、一般へ公開する業務を担当している。 <http://www.companieshouse.gov.uk/>

index.shtml

- (49) 保証有限責任会社・CGLGについて。See, Quint, Charitable company: Memorandum and articles of association for a charitable company limited by guarantee ~Charity Law Association model documents (Plaza Publishing, 1997).

- (50) 本稿第三部参照。

- (51) この他に公益信託形態のチャリティが、保証有限責任会社・CGLGに転換し、法人成りするモデルも考えられるが、実務的には一般的ではないようである。多分、この背景には、チャリティ法（九三年法五〇条〜六二条）に基づいた受託者法人（trustees corporation）の設立が可能であることも影響しているのかもしれない。See, Charity Commission, Operational Guidance: Incorporation of Trustees Granting Certificate of Incorporation (OG 50 B4-2 July 2008) <https://www.charity-commission.gov.uk/supportingcharities/ogs/g050b004.asp> 44頁。関連するガイドラインについては <https://www.charity-commission.gov.uk/supportingcharities/ogs/index50.asp>

- (52) もちろん、理事会参加のための旅費や交通費など実費弁償的な費用などは除かれる。

- (53) チャリティコミッションの最近に調査では、年間収入上位一〇〇の登録チャリティの中、七十七団体が理事無報酬の原則を維持している結果が出た。See, Rosie Chapman, Trustee Remuneration: View from the Sector (Nov. 2007). <http://www.charity-commission.gov.uk/Library/enhancingcharities/pdfs/trusteept.pdf>

- (54) もちろん、受託者・理事の責任が限定されるという点、むしろこの有限責任 (limited liability) は絶対的なものでない。権限超越の行為があったり、不正行為があったり、慎重人として行動し十分な注意を払っていなかったときには、個人的に責任を負う。イギリスにおけるチャリティコミッションの最大の使命は、公益の守護者として、チャリティを「規制」し、かつ、「保護・支援」することにある。本稿第二部で詳しく検討するが、二〇〇六年チャリティ法では、チャリティを保護するために、有責の受託者・理事を排除する「ミッション」の権限が強化された。ちなみに、チャリティコミッションは、受託者・理事の責任に関するガイドラインを公表している。See, CC3-

The Essential Trustee: What You Need to Know (Feb. 2008) <http://www.charity-commission.gov.uk/publications/cc3.asp>

- ; Vicarious Liability of A Charity or Its Trustees <http://www.charity-commission.gov.uk/supportingcharities/vicarious.asp>

- (55) 本稿第三部参照。

- (56) それ以前にあったチャリティコミッションナー・Charity Commissioners for England and Wales を改組して生まれた、独立した審査権能と行政権能を持った法人格を有する公的機関である。その歴史については詳しむ。See, William Francis Finlason, A Brief and Practical Exposition of the Law of Charitable Trusts: With Special Reference to the Jurisdiction of the Commissioners of Charities (1860) (Kessinger Publishing, 2008).

- (57) See, *Tompson, Charities Commission and the Age of Reform* (Routledge, 1979).
- (58) The Charity Commission and Regulation www.charity-commission.gov.uk/spr/registanc.asp
- (59) ただし、後にみれるように、〇六年法で、原則として登録を要するチャリティに資格が変更された。
- (60) 非独立国家の連合体であるイギリスにおいて、登録庁は、制度的には、①イングランド+ウェールズ、②スコットランド、③北アイルランドの三つに分かれている。
- (61) 法律英語上の課題に加え、文言の邦訳上の課題がある。例えば、古くから“charitable”と“benevolent”との意味内容の違い、あるいは、“Charitable”の文言を「公益」と邦訳するのか、あるいは「慈善」と邦訳するのかなど、悩ましい問題が山積している。田中實「イギリスの公益信託」『公益法人と公益信託』(一九八〇年、勁草書房) 所収参照。
- (62) さまざまなチャリティ用語辞典がある。例えば、See, *Claricoat & Phillips, Charity Law A to Z*, (1995, Jordans).
- (63) 詳しうは、See, *Eastwood, Charity Trustee's Handbook* (DSC, 2001).
- (64) 詳しうは、See, *Morgan, Charity Treasurer's Handbook* (DSC, 2002).
- (65) See, *House of Lords, Bills and How They Become Law* (House of Lords, 2008). <http://www.parliament.uk/documents/upload/HofLBpBillsandhow.pdf>
- (66) こうした議会の慣習が確立したのは、歴史的な経緯によるものである。課税をめくり君主(Sovereign)と民との間で長い紛争のすえ取り決められた原則(租税法律主義)に由来する。租税法律主義に原則のもと、今日においても、憲法的な慣習として、民から選ばれた代表者で構成され議会上院のみが、法律で民に対してどれだけ租税その他の負担を求めるのかを決めることができることになっている。言い換えると、民から選ばれていない貴族など勅撰議員からなる議会上院や君主は、課税など民の負担事項には関与できないことになっているわけである。
- (67) 議会上院は、下院に比べると、立法機能の面ではさまざまな制限がある。一般に、上院の主な立法機能は、法案が下院から上がってきた場合には、その法案を慎重に審議し、必要があれば修正することである。下院が法案の成立を主張すれば、上院は、引き伸ばすことはできても、通常それを阻止することはできない。上院の意思にはかわりなく、財政法案については一ヵ月、他の法案は一年以内に、下院の意思に従って成立することになっているからである。
- (68) ちなみに、わが国は、以前はイギリス議会と同様に「本会議(説会) 中心主義」をとっていたが、現在は、アメリカ力連邦議会と同じく「委員会中心主義」をとっている。
- (69) イギリス議会における議員提出法案(Private members' bills)は、政府提出法案と同じように、議会上院ないし下院に提出をすること

- ができる。しかし、議員提出法案の審議にかかる時間の少なきなどから、成立の可能性はきわめて低いのが実情である。実際、議員の中にも、立法は行政府の責任、とする考え方が強いといわれている。イギリスの場合、議員立法は一人でも発案できる。議員は、法案を提出する場合、法案の完全な表題を開示する必要もない。法案の完全な文面を表に出す必要もない。ただし、完全な法案が出されるまで、その法案は議会の第二読会にかけられることになる。See, House of Commons Information Office, Private Members' Bills Procedure: Factsheet L2 (Dec. 2006). <http://www.parliament.uk/documents/upload/102.pdf>
- (70) もっとも、委任立法は、毎年、それぞれの議会制定法を所管する官庁などから三〇〇〇余りが公布されている。しかし、その中、およそ三分の二が、議会の精査の対象になつていないため、事後コントロール・システムのあり方が問われている。
- (71) 議会制定法従位文書・Statutory Instruments と呼ぶ。詳しうて、See, House of Commons Information Office, Statutory Instruments (Factsheet L7, May 2008). <http://www.parliament.uk/documents/upload/L07.pdf>
- (72) 法律草案の事前審査 (pre-legislative scrutiny of draft bills) と呼ぶ。詳しうて、See, R. Kelly *et al.*, Pre-legislative Scrutiny (House of Commons Library, 26 Nov. 2007) <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/notes/snpc-02822.pdf>
- (73) See, House of Commons Information Office, Parliamentary Stages of a Government Bill (Factsheet L1, Revised July, 2008). <http://www.parliament.uk/documents/upload/L01.pdf>
- (74) 本稿で、法案の作成・審査の他、行政命令 (orders) の作成などの業務も扱っている。本稿の業務を論ずるに、本稿の業務を論ずるに、<http://www.parliamentary-counsel.gov.uk/> ; <http://www.parliamentary-counsel.gov.uk/history/pco.aspx>
- (75) <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmbills/083/en/06083x.htm> や本稿で、法案解説で、法案の読み手の便宜や議会でのスピーチ・質疑討論向けの参考資料として所轄省庁が作成して、法案と添付して提出されている。このような、法案の一部になる。
- (76) See, R. Kelly *et al.*, Pre-legislative Scrutiny (House of Commons Library, 27 Nov. 2007) <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/notes/snpc-02822.pdf> ; House of Commons Select Committee on the Constitution, Pre-Legislative Scrutiny in the 2006-2007 Sessions Report (House of Lords, 2008) <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/ldconst/43/43.pdf>
- また、政府立法の透明性確保のための最近の改革として、詳しうて、See, House of Commons Information Office, Parliamentary Stages of a Government Bill (Revised July 2008, Factsheet L1) <http://www.parliament.uk/documents/upload/L01.pdf>
- (77) <http://www.publications.parliament.uk/pa/jic200304/jicselect/jichar/167/167we01.htm>
- (78) <http://www.publications.parliament.uk/pa/jic200304/jicselect/jichar/167/16702.htm#evidence>
- (79) <http://www.publications.parliament.uk/pa/jic200304/jicselect/jichar/167/16702.htm#evidence>

(80) <http://www.archive2official-documents.co.uk/document/cm64/6440/6440.pdf>

(81) 「Standing Committee」の文言は、アメリカについては、「常任委員会」と邦訳される。これは、委員会中心主義をとるアメリカ連邦議会では、法案を、本会議で審議する前に、審査、検討させる常設の委員会を必ずからである。これに対して、「Standing Committee」の文言は、イギリスについては、「検討委員会」と邦訳しておく。第二読会と第三読会との間で法案の実質的審査・検討を行うために必要に応じて設けられる機関であるからである。「standing」という文言は使われているものの、委員会は必要に応じて法案ごとに設けられ、委員も法案ごとに選任される。今日、イギリスでも、議会で法案審議において、委員会での法案審査が重みを増してきている。政府提出法案の半数以上で、この種の委員会が設けられている。その他、イギリスでは「Select Committee」という文言が使われる。「特別委員会」と邦訳しておく。特別委員会は、議会に設けられ、議員が委員となり、特定の重要な政策課題について証拠を収集して検討を行い、報告書を作成・公表している。この委員会は、通例、法案の審査・検討は行わない。下院は、政府省庁や公的機関の管理運営・支出などを含む広範な政策課題について精査している。行政政府の省単位の縦割りを織り込んで設けられていることから、「省別特別委員会 (Departmental Select Committee)」とも呼ばれる。一方、上院は、政府省庁などに関連しないIT技術やEU問題などについて精査している。これらのほか、上・下両院合同委員会 (Joint Committees of Commons and Lords) がある。この合同委員会では、人権、条約、委任立法、税法条文の見直しなどの政策課題について精査している。また、すでに指摘したように、合同委員会では、近年、政府立法 (Government bill) のかたちの一般法案 (draft public bill) の事前審査 (pre-legislative scrutiny of draft bills) を行う機関としての重い役割を果たすようになってきている。委員会は、政権ごとに議員の中から委員が選任される委員会である。委員の任期は、解任された場合は別として、下院議会の解散までで、総選挙後に委員は新たに指名される。

(82) 法案の委員会審査に先立ち、審議引き延ばしを封じるために、あらかじめ与野党幹部間で審査期限の取決めるのが常である。取決めるがうまくいかない場合には、所管大臣は、「ギロチン」と呼ばれる時間割当動議とか、「グロージャー」と呼ばれる「ディベート打切り動議」などの封じ手を使って審議日程を決める。

(83) イギリス議会での立法プロセスについて詳しくは、Jones *et al.* Politics UK (4th ed. Pearson Education, 2001) Part 4: Parliament, The Legislative Process of the United Kingdom Parliament, www.parliament.com/background/process_n.asp; A Guide for Members, Promoting a Private Member's Bill in the House of Lords (Oct, 2001)

(84) 下院のグラント委員会は「スコットランド委員会」(Scottish Grand Committee)、「ウェールズ委員会」(Welsh Grand Committee)、「北アイルランド委員会」(Northern Ireland Grand committee) の三つである。これらの委員会は、連合国家であるイギリス・UKの実情を勘案して設置されている。各非独立国家に固有の政策や法案などを審査する際に設けられる。

- (85) ちなみに、グラント委員会が審査されない法案は、議員全員参加の全院委員会 (Committee of the Whole House) で審査される。
- (86) ちなみに、アメリカや、その影響を受けてつくられたわが国の意見公募・PCC制度では、パブリックコメントという言葉ではなく、パブリックコメントという言葉を使っている。なお、わが国では、政府立法プロセスに、各界の意見を反映させるという趣旨で、審議会を活用する。しかし、これを余り活用しないイギリスにあつては、PCC制度は、文字とおり「公開諮問」であり、法案に各界の意見を反映させるという趣旨では、必要不可欠な手続といつてもよい。
- (87) イギリスを含め、先進各国の意見公募手続の比較については、See, Marc R. Granberger (ed.) *Citizens As Partners*. OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making (OECD, 2001).
- (88) <http://www.number10.gov.uk/output/Page6654.asp>
- (89) http://www.cabinetoffice.gov.uk/third_sector/law_and_regulation/charities_act_2006/background.aspx
- (90) http://www.cabinetoffice.gov.uk/strategy/news/press_releases/2001/010731.aspx
- (91) 戦略会議・Strategy Unitが、首相や政府省庁がなした「公共サービスの改革に向けて政策の策定・革新・実施などの提言(答申)を中心とする設計された組織」(二〇〇二年)と定義された「実行と改革会議・ユニット」(=Performance and Innovation Unit)、「首相将来化戦略会議・ユニット」(=Prime Minister's Forward Strategy Unit) などの「経営・政策研究センター・CMU」(=Centre for Management and Policy Studies) の一部を併合してつづけた組織。戦略会議が、内閣府を通じて、首相に報告する。
- (92) http://www.caledonia.org.uk/private_action.htm
- (93) <http://www.charity-commission.gov.uk/spr/correspasp>
- (94) <http://www.mscf.org.uk/ftp/downloads/condoc.pdf>
- (95) http://www.bankofengland.co.uk/publications/financeforsmallfirms/financing_social_enterprise_report.pdf
- (96) http://www.cabinetoffice.gov.uk/~media/assets/www.cabinetoffice.gov.uk/third_sector/charitiesnotforprofit_eng%20pdf.aspx
- (97) <http://www.homeoffice.gov.uk/documents/2003-cons-public-collections/fundraising.pdf?view=Binary>
- (98) http://www.sustainweb.org/pdf/StrategyforSocialEnterprise_ProgressReport_2003.pdf
- (99) http://www.cabinetoffice.gov.uk/~media/assets/www.cabinetoffice.gov.uk/third_sector/draft_charities_bill%20pdf.aspx
- (100) <http://www.publications.parliament.uk/pa/ji200304/jiselect/jiuchar/167/16702.htm> <http://www.publications.parliament.uk/pa/ji/jiuchar.htm>
- (101) <http://www.commonleader.gov.uk/output/Page635.asp>

- (102) <http://www.archive2official-documents.co.uk/document/cm64/6440/6440.pdf>
- (103) <http://www.sel.org.uk/docs/cicfactsheet2.pdf>
- (104) <http://www.commonleader.gov.uk/output/Page943.asp>
- (105) 上議院の「慈善法案(Charities Bill)」<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmbills/083/2006083.htm>
 添付資料としての「法案解説(Explanatory Notes)」<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmbills/083/en/06083x-h.htm>「改正影響評価書(Regulatory Impact assessment)」送付された。
- (106) <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmhnard/vol60626/debext/60626-0643.htm>
- (107) 二〇〇六年チャリティ法(経過規定及び適応除外 附則1号「The Charities Act 2006 (Commencement No 1, Transitional Provisions and Savings) Order 2007」二〇〇七年法律八〇号 http://www.opsi.gov.uk/si/si2007/ukSI_20070309_en_1
- (108) イギリスでは、伝統的に、寄附者・チャリティ(公益団体)との間に三年以上の継続的な寄附金の支出を約した公益寄附約款(deed of charitable covenants)に基づいて寄附税制上のインセンティブを与えていた。詳しくは、拙論「欧米主要国のNPO法制と税制」シリーズ二〇〇五号四四頁以下参照。イギリスのチャリティ税制については、本稿第四部で分析する。また、最近の改正については、インターネシード検索による。See, HM Treasury, Review of Charity Taxation: Consultation Document (March 1999), VolResource, Taxation of Voluntary Organisations, www.volspurge.org.uk/breafn_fin_tax.htm; Inland Revenue: Charities, www.inlandrevenue.gov.uk/charities/
- (109) http://www.cabinetoffice.gov.uk/strategy/news/press_releases/2002/020925_vs.aspx
- (110) 戦略会議報告書(答申)要約で、あつても重要な項目に絞り込んでも作成されたものである。したがって、すべての争点は網羅していない。
- (111) See, The Guardian (Wednesday October 2, 2002) <http://www.guardian.co.uk/society/2002/oct/02/charityreform.charities>
- (112) http://www.cabinetoffice.gov.uk/~media/assets/www.cabinetoffice.gov.uk/third_sector/charitiesnotforprofit_eng%20pdf.aspx
- (113) http://www.cabinetoffice.gov.uk/~media/assets/www.cabinetoffice.gov.uk/third_sector/draft_charities_bill%20pdf.aspx
- (114) <http://www.publications.parliament.uk/pa/jl200304/jselect/jchar/167/167we01.htm>
- (115) <http://www.publications.parliament.uk/pa/jl200304/jselect/jchar/167/16702.htm#evidence>
- (116) <http://www.publications.parliament.uk/pa/jl200304/jselect/jchar/167/16702.htm#evidence>
- (117) <http://www.archive2official-documents.co.uk/document/cm64/6440/6440.pdf>

- (118) <http://www.number10.gov.uk/output/Page6654.asp>
- (119) <http://www.commonleader.gov.uk/output/Page943.asp>
- (120) いわゆる「修正」の場合、旧法はそのまゝ残して、新法では、新たな規定や旧法の内容を修正 (amend) する規定を盛り込むかたちをとる。したがって、チャリティ法を精査する場合には、二〇〇六年法に加え、一九九二年法および一九九三年法も典拠にする必要がある。二〇〇六年法については、Stephen Lloyd, *Charities: The New Law 2006* (2007, Jordans); Alison MacLennan, *Blackstone's Guide to The Charities Act 2006* (2007, Oxford UP). さらには、Lloyd 著、〇六年法の修正条項を織り込んだ九三年法を収録しており条文参照に便利である。ちなみに、一般に、イギリスの議会法やインペリアル国教会法 (実定法の条文や概要) については、イギリス法務省の制定法データベース (UK Ministry of Justice, The UK Statute Law Database) を参照せよ。 <http://www.statutelaw.gov.uk/Home.aspx>
- (121) それ以前にあったチャリティ・トラスト・モニター・Charity Commissioners for England and Wales を改組してつくられた、独立した審査権能と行政権能を持った法人格を有する公的機関 (独立行政法人) である。
- (122) See, Tompson, *Charities Commission and the Age of Reform* (Routledge, 1979).
- (123) The Charity Commission and Regulation www.charity-commission.gov.uk/spr/registanc.asp
- (124) Income Tax Special Purposes Commissioners v Pimms, [1891] AC 531 HL.
- (125) See, Jones v. Williams (1767) Amb. 651.
- (126) 登録庁は、制度的には、①インペリアル・ハウス・オブ・コモンス、②スコットランド、③北アイルランドの三つに分かれている。
- (127) 一九九九年一月一七日決定 <http://www.charity-commission.gov.uk/library/registration/pdfs/cosfuldoc.pdf>
- (128) 〇六年法五条「レクリエーションチャリティ、スポーツクラブ等の特例」は、一九五八年レクリエーションチャリティ法との齟齬を調整するために置かれた規定である。
- (129) See, Charity Commission, *The Promotion of Human Rights* (January, 2005) <http://www.charity-commission.gov.uk/publications/rri2.asp>
- (130) ただし、動物園などは一般に有償のチャリティ (fee-charging Charities) であることから、生活困窮者や高齢者などへの割引など、公益増進要件の充足面で今一つ努力が求められるものと扱われる。
- (131) See, National Anti-vivisection Society v. IRC (1948) AC 31.
- (132) See, Paula Sparks, "The Animal Welfare Act 2006: An Overview," *Journal of Animal welfare Law* (Jan. 2007)

- <http://www.alaw.org.uk/journal/ALAWJournalissue5.pdf>
- (132) See, Re Grove-Grady (1929) 1 Ch 557.
- (134) See, Re Drifill (1950) Ch 92.
- (135) See, Re Wokingham Fire Brigade Trusts (1951) Ch 373.
- (136) ただし、②教育の振興の類型にチャリティについては、例えば、高額の授業料の支払を条件に少数の生徒のエリート教育を行う私立学校 (public schools) が、公益増進要件を充足するのかが問題になっている。
- (137) <http://www.charity-commission.gov.uk/library/enhancingcharities/pdfs/pbconsult.pdf>
- (138) <http://www.charity-commission.gov.uk/library/publicbenefit/pdfs/publicbenefittext.pdf>
- (139) <http://www.charity-commission.gov.uk/library/publicbenefit/pdfs/pbpsinc.pdf>
- (140) <http://www.charity-commission.gov.uk/library/publicbenefit/pdfs/pblawae.pdf>
- (141) <http://www.charity-commission.gov.uk/library/publicbenefit/pdfs/pblawrr.pdf>
- (142) <http://www.charity-commission.gov.uk/library/publicbenefit/pdfs/pblawfc.pdf>
- (143) www.charitycommission.gov.uk/enhancingcharities/pbrresponse.asp
- (144) ただし、「公的基金の受入」は意見公募／公開諮問で徴収された意見ではなく、チャリティコミッションの独断で挿入されたものと思われる。
- (145) この他、チャリティコミッションは、「合併の登録簿 (register of mergers)」も管理している。
- (146) なお、この最低金額については、チャリティ自身による算定の場合 (九三年法三A条一〇項a号) に加え、チャリティコミッションが推計により算定する場合 (九三年法三A条一〇項b号) がある。
- (147) 内閣府の戦略会議がまとめ、二〇〇二年九月に公表した報告書『民間活力、公益増進 (Private Action, Public Benefit)』では、政府規制緩和の精神を加味して、この最低金額を一万ポンドに引き上げる提案を行っていた。最終的には、登録義務に関する最低金額を前会計年度の金額が五千ポンドのチャリティとする一方で (九三年法三A条二項d号)、チャリティコミッションへの年次報告書 (annual report) の提出義務については各会計年度の総収入金額が一万ポンド以上のチャリティの場合とすることで折り合いがついた (九三年法四八条一A項)。
- (148) ただし、従来、総収入金額の算定に挿入されてきた基本財産 (Germanent endowment) の金額や公益事業に供されている不動産の金額は、〇六年の改正により、算定金額には含まれないことになった。

(149) チャリティ法に特段の定めはないが、チャリティコミッションは抹消手続に関するガイドランス（指針）作成にとりかかっている。

(150) イギリスの内閣府の戦略会議がまとめた意見公募／公開諮問のための意見書『民間活力、公益増進』について、二〇〇一年七月の開始した意見公募／公開諮問手続に従って寄せられた意見（一、〇八七件）には、登録制度強化によるチャリティへの官による規制強化策（新たな官僚主義の蔓延）に対する批判も多かったところであった。二〇〇三年七月に政府（内務省）が、戦略会議報告書の応募意見に応えて作成・公表した、報告書『チャリティと非営利：現代の法制（Charities and Not-for-Profits: A Modern Legal Framework）』に盛り込まれた各界からの応募意見 http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/assets/www.cabinetoffice.gov.uk/hird_sector/charitiesnotforprofit_eng%20pdf.aspx 参照。こうしたイギリス政府の「結論ありき」なものにも拘わらず意見公募／公開諮問をし、官民規制を強める改革手法は、アメリカの非営利・公益セクター界などでは受容れ難いものと思われる。一方、日本のような官依存の強い国においては、こうしたイギリス型の第三セクターに対する官主導の規制のシステムは、ある意味では、雛形を提供することになるともいえる。昨今の日本での役所主導の公益法人制度改革を目の当たりにしていると、わが国非営利・公益セクター界の官依存症からの脱却、あるいはアメリカ型の「独立セクター」確立の思考をどのように採り入れるかは重い課題といえる。

(151) 政府の発表によると、約一万件ある登録除外チャリティのうち、七千七〇〇程度がその適格を喪失するものと見られている。これらのうち、七千二〇〇程度は「公益基金の管理団体（governing bodies of foundations）や非営利の学校（voluntary schools）である」とのことである。

(152) 非独立国家の連合体であるイギリス・UKにおいては、その覇者であるイングランドが久しくアングリカン教会を国教会としてきた伝統もあり、格別イングランド国教会以外のキリスト教派やその他の宗教団体を認証し法人格を付与するようない、わが国の宗教法人法に匹敵する議会制定法は存在しない。イングランド国教会以外のカトリック教会（教徒）や非国教会派プロテスタントなど他のキリスト教派、その他イギリス国内においては新宗教とされる仏教、イスラム教、ヒンドウ教などの宗教・教団は、一八五五年礼拝所登録法（Places of worship Registration Act 1855）の下で、礼拝施設等を「出生・死亡・婚姻登録庁長官（The Registrar General of Births, Deaths, and Marriages）」以下「登録庁長官」に対し登録申請することが認められる。これら登録庁長官の主管となる礼拝施設等の登録が認められる以外の宗教・教団やその関連団体の多くは、チャリティコミッションへの登録申請を行うように義務づけられる。二〇〇八年一月現在で、「宗教の推進」を目的とした登録チャリティは約二万三千ある。

(153) スカウト協会（Scout Association）は、スカウトグループの親団体として登録をしている（登録番号「二〇六一〇」）。<http://www2.scouts.org.uk/aboutus/index.htm>

(154) もちろん、軍隊関連チャリティであっても、団体によっては、個別登録をしている場合もある。連合王国戦争記念館全国記録保存所・

UKNIWM (= UK National Inventory of War Memorials) は、その一例として、イギリス各地にある戦争博物館の記録を集中管理している保証有限責任会社形態の登録チャリティーである (チャリティー登録番号 1108563、会社登録番号 5150239)。

⁽¹⁵⁴⁾ <http://ukniwm.wordpress.com/2008/03/20/royal-norfolkshire-royal-engineers-archive-now-online/>

⁽¹⁵⁵⁾ <http://www.icrev.org.uk/charitycommission/report2007.html>

⁽¹⁵⁶⁾ <http://www.charity-tribunals.gov.uk/aboutus.htm>

⁽¹⁵⁷⁾ 議会オムブズメンは70年を超える歴史を有する。現在、改組及び Parliamentary and Health Service Ombudsmen となっている。 <http://www.ombudsman.org.uk/index.html>

⁽¹⁵⁸⁾ <http://www.charity-tribunals.gov.uk/aboutus.htm>

⁽¹⁵⁹⁾ 司法職任命委員会、この省庁にも属する。二〇〇五年憲法改革法 (Constitutional Reform Act 2005) の下で二〇〇六年四月三日に設けられた独立した公共団体である。新たな最高裁判所・Supreme Court の誕生に伴い、これまで九〇〇年間余りにわたり大法官が独占してきたさまざまな法務職の候補者の選定にあたるのが主な任務である。 <http://www.judicialappointments.gov.uk/about/about.htm>

(本学法学部教授)